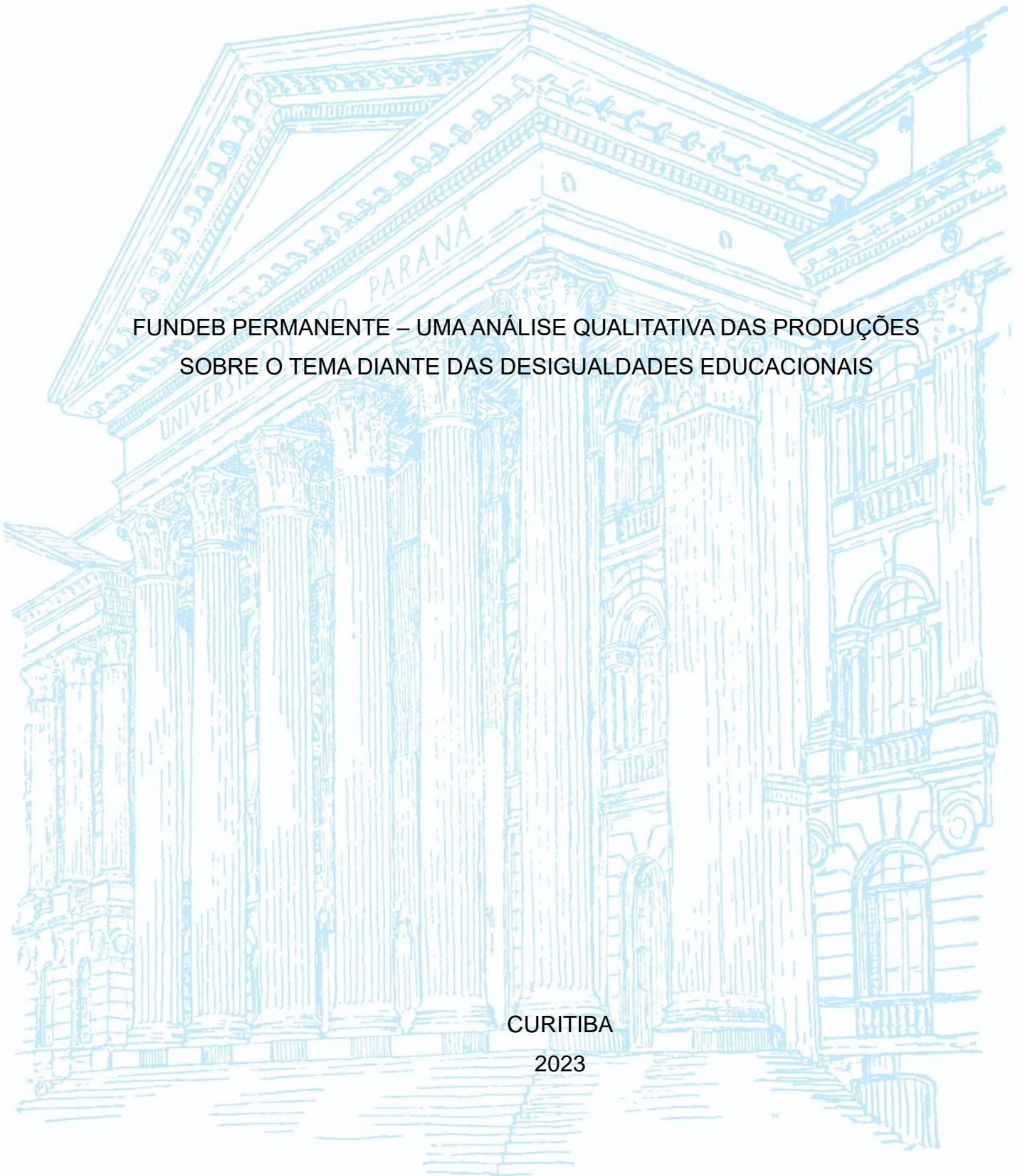


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GIULIA EIKO SASAI

FUNDEB PERMANENTE – UMA ANÁLISE QUALITATIVA DAS PRODUÇÕES
SOBRE O TEMA DIANTE DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

CURITIBA
2023



GIULIA EIKO SASAI

FUNDEB PERMANENTE – UMA ANÁLISE QUALITATIVA DIANTE ÀS
DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial à obtenção do título de
Licenciada em Pedagogia, Setor de Educação,
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof. Ana Lorena Bruel

CURITIBA

2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me permitido a vida, a saúde, a disposição e as pessoas queridas ao meu lado para que eu pudesse realizar esse trabalho.

Aos meus pais por serem os melhores que podia ter! Sempre me acalmando, me apoiando, me levantando nos momentos mais difíceis durante a caminhada da graduação e, grandemente, durante a realização desse trabalho.

À professora Ana Lorena Bruel que, desde a matéria de Desigualdades Educacionais, me inspirou e que, com tanto esmero, paciência e sabedoria, me orientou para a produção desse trabalho.

À professora Cassia Alessandra Domiciano, que ministrou a matéria de Financiamento da Educação, me trazendo o despertar para essa temática e a então realização desse trabalho de conclusão de curso. Além de, com todo carinho, aceitar participar da minha banca avaliadora.

A todas as professoras e professores que me formaram dentro e fora da UFPR.

Ao Luca, por segurar a minha mão, por ser o melhor parceiro que eu podia ter, por ser o meu porto seguro!

À minha família por todo amor, por ser a melhor do mundo, por todas as recargas de minhas baterias e pelos melhores almoços de domingo.

Às minhas amigas e aos meus amigos por serem tão essenciais na minha vida, donos dos colos, ouvidos, conselhos, risadas e abraços que me fizeram estar aqui.

A todos que de alguma forma contribuíram para que eu pudesse chegar até aqui! Muito obrigada de todo meu coração!

RESUMO

O presente trabalho investiga a produção de artigos sobre a política de fundos para o financiamento da educação no Brasil, com foco no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) permanente. O estudo busca compreender como as pesquisas na área de Políticas Educacionais conceituam o FUNDEB permanente e avaliam sua eficácia na redução das desigualdades educacionais nos municípios. O FUNDEB desempenha um papel crucial no financiamento da educação básica em muitos municípios, representando uma parcela significativa das receitas para a educação. Sua transição para o FUNDEB permanente foi marcada por debates e disputas políticas. O objetivo geral deste TCC é analisar artigos e publicações sobre o FUNDEB (com base nos repositórios de periódicos da CAPES e da revista FINEDUCA) e suas implicações na redução das desigualdades educacionais. A metodologia qualitativa de revisão bibliográfica é empregada para explorar como as pesquisas conceituam e avaliam o FUNDEB permanente. O estudo utiliza etapas como levantamento de trabalhos, síntese e análise, buscando contextualizar como os pesquisadores da área analisam o papel do Estado no enfrentamento das desigualdades educacionais por meio das políticas de financiamento da educação. O trabalho conclui que os artigos analisados indicam que houve conquistas importantes em prol da amenização das desigualdades, como a implementação obrigatória do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e o aumento progressivo do percentual de participação da União, de 10% para 23% dos recursos provenientes dos estados, municípios e Distrito Federal até o ano de 2026. Contudo, também são identificados desafios persistentes, como as constantes ameaças de setores privatistas nas disputas políticas relacionadas às regulamentações da política de fundos e a uma parte da complementação orçamentária da União (de 2,5%), que se baseia em resultados obtidos pelas redes de ensino, o que pode potencialmente fomentar a desigualdade educacional e a competição entre os entes federados.

Palavras-Chave: FUNDEB permanente. Desigualdades educacionais. Políticas educacionais. Políticas de fundos para a educação. Revisão de literatura.

ABSTRACT

This present work investigates the production of articles on the policy of funds for financing education in Brazil, focusing on the Permanent Fund for Basic Education Maintenance and Development and the Valorization of Education Professionals (FUNDEB). The study aims to comprehend how research in the field of Educational Policies conceptualizes the Permanent FUNDEB and assesses its effectiveness in reducing educational inequalities in municipalities. FUNDEB plays a crucial role in financing basic education in many municipalities, representing a significant portion of revenues for education. Its transition to the Permanent FUNDEB was marked by debates and political disputes. The general objective of this undergraduate thesis is to analyze articles and publications on FUNDEB (based on CAPES and FINEDUCA journal repositories) and their implications in reducing educational inequalities. A qualitative methodology of bibliographic review is employed to explore how research conceptualizes and evaluates the Permanent FUNDEB. The study employs stages such as work survey, synthesis, and analysis, aiming to contextualize how researchers in the field analyze the role of the State in addressing educational inequalities through education financing policies. The work concludes that the analyzed articles indicate significant achievements in mitigating inequalities, such as the mandatory implementation of the Cost-Per-Quality Student (CAQ) and the progressive increase in the Union's participation percentage, from 10% to 23% of resources from states, municipalities, and the Federal District until the year 2026. However, persistent challenges are also identified, such as constant threats from privatist sectors in political disputes related to fund policy regulations and a portion of the Union's budgetary supplementation (2.5%), which is based on results obtained by the education networks, potentially fostering educational inequality and competition among federal entities.

Keywords: Permanent FUNDEB. Educational inequalities. Educational policies. Education fund policies. Literature review.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E OS CONTEXTOS DE PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES.....	10
2. O PAPEL DO ESTADO E AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	18
3. METODOLOGIA DE PESQUISA: QUESTÕES SOBRE ESTUDOS DE REVISÃO DE LITERATURA.....	36
3.1 ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES SOBRE O FUNDEB PERMANENTE	38
3.2 CONTEXTOS GERAIS E DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE FUNDOS.	43
3.3 TRAMITAÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE	53
3.4 ETAPAS E MODALIDADES.....	58
3.5 SÍNTESE DAS ANÁLISES CONSTRUÍDAS SOBRE O FUNDEB PERMANENTE	64
4. CONCLUSÃO	68
REFERÊNCIAS.....	71
APÊNDICE 1 – PUBLICAÇÕES LEVANTADAS NA CAPES E FINEDUCA	78
APÊNDICE 2 – CARACTERÍSTICAS DOS TRABALHOS LEVANTADOS NA CAPES E NA FINEDUCA.....	82

INTRODUÇÃO

O presente trabalho está baseado na temática da política de fundos para o financiamento da educação no Brasil e pretende estudar como as pesquisas na área de Políticas Educacionais conceituam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) permanente e se o consideram capaz de se constituir como amenizador das desigualdades educacionais, no que tange ao financiamento da educação no âmbito dos municípios.

O FUNDEB é responsável por grande parte do financiamento da educação básica em boa parte dos municípios. Como apontam Alves e Pinto (2020, p. 5), para metade dos municípios brasileiros, 71% das receitas para educação básica são frutos do FUNDEB. Sua aprovação se deu em 2006, com a Emenda Constitucional (EC) nº 53, regulamentado pela Lei nº 11.484/2007, e tinha previsão de vigência por 14 anos após a data de sua aprovação. Então, em meados de 2020, debates e disputas políticas a respeito do fundo tornaram-se pauta para definir que rumos seriam tomados com o término de vigência do então FUNDEB.

Assim, o denominado “FUNDEB permanente”, de caráter permanente, surge para ocupar o espaço deixado pela política de fundos para a educação do período anterior. O período até a sua aprovação pela Câmara e Senado, em 26 de agosto de 2020, via EC nº 108, foi marcado por muitas disputas políticas sobre as diretrizes que se manteriam, que se alterariam e, principalmente, que abririam a possibilidade de ampliação do alcance dessa política educacional. Entidades que se destacaram na liderança dos debates e argumentações, nesse contexto, foram o Todos Pela Educação (TPE) e a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação (CNDE) (GLUZ, 2021).

A relevância do trabalho realizado sustenta-se na necessidade de sistematização das pesquisas produzidas no campo das políticas educacionais sobre o tema, pois acredita-se que para o Estado cumprir sua função de garantia de educação com qualidade a todos, a execução de uma política de fundos para educação é essencial, principalmente, considerando o FUNDEB como um importante amenizador das desigualdades educacionais no Brasil (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015,

p. 514) e que a vinculação constitucional de recursos está diretamente relacionada com o padrão de qualidade da educação ofertada (PINTO; ADRIÃO, 2006). Assim, um levantamento, com a metodologia de revisão bibliográfica com abordagem qualitativa sobre a temática se faz necessária.

Desse modo, o objetivo geral deste trabalho é compreender como as pesquisas na área das Políticas Educacionais conceituam o FUNDEB permanente e se o julgam eficaz em mitigar as desigualdades educacionais, analisando artigos e publicações científicas acerca do FUNDEB e das desigualdades educacionais.

Os objetivos específicos foram estabelecidos com o intuito de orientar a realização da pesquisa e podem ser assim descritos:

- Fazer levantamento das publicações científicas na área de políticas educacionais sobre o FUNDEB e o FUNDEB permanente, no período de 2020 a 2022, nos repositórios da Revista FINEDUCA (Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação) e no portal de periódicos da CAPES.
- Selecionar artigos sobre o FUNDEB e o FUNDEB permanente, considerando as categorias de análise construídas para a pesquisa.
- Fazer a leitura dos artigos e publicações encontradas no repositório de periódicos da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e da Revista FINEDUCA, para análise.
- Sistematizar as reflexões dos autores sobre o FUNDEB permanente e seu potencial para redução de desigualdades.

A metodologia qualitativa de revisão bibliográfica é empregada neste estudo para explorar o papel da política de fundos na educação, focando no FUNDEB (mais especificamente no FUNDEB permanente) como um mecanismo importante para reduzir desigualdades educacionais no Brasil (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015). A abordagem qualitativa permite compreender como as pesquisas em Políticas Educacionais conceituam e avaliam o FUNDEB permanente e suas implicações na mitigação das desigualdades educacionais. A revisão bibliográfica, conforme Mainardes (2018), é uma forma de "pesquisa sobre pesquisas", analisando estudos já realizados. Vosgerau e Romanowski (2014) destacam que revisões de literatura organizam, esclarecem e resumem principais obras, construindo contexto e fornecendo base teórica.

A metodologia adotada envolve levantar resumos em bancos de dados, selecionar trabalhos pertinentes, elaborar tabela de síntese e, por fim, analisar e concluir. Essa abordagem interpretativa é apropriada para o campo educacional, permitindo agrupar resultados qualitativos de maneira interpretativa (VOSGERAU; ROMANOWSKI, 2014). As etapas não são lineares, podendo ser revisitadas durante a produção do trabalho.

O trabalho está organizado em: Introdução, 3 capítulos, conclusões, referências e apêndices. O capítulo 1 apresenta uma reflexão sobre o reconhecimento legal e a importância do direito à educação pública e de qualidade, como parte fundamental para a formação do sujeito. Constata-se nesse capítulo também, que a universalização da educação não ocorreu e em grande medida em decorrência dos diferentes contextos de desigualdades educacionais que permeiam os sistemas de educação. Já no capítulo 2, busca-se trazer o papel do Estado no enfrentamento dessas desigualdades, principalmente, por meio das políticas de financiamento da educação, com foco na política de fundos.

O capítulo 3 apresenta a metodologia de pesquisa qualitativa – como citado anteriormente, objetivo deste trabalho, com base nos repositórios da CAPES e da FINEDUCA, que retrata as pesquisas produzidas sobre o FUNDEB permanente, bem como, a implicação dessa política num contexto de desigualdades educacionais. E, por fim, com base nos levantamentos obtidos no decorrer do trabalho, têm-se as conclusões e reflexões sobre a política de financiamento da educação e seus impactos nas desigualdades educacionais.

1. EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL E OS CONTEXTOS DE PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES

Como ponto de partida dessa discussão, traz-se a seguinte questão: *por que a educação é compreendida como um direito básico?* Pois bem, educação carrega consigo uma dimensão socializadora intrínseca a sua natureza, portanto, essencial para a formação de todos os sujeitos e para a cidadania. Ou seja, a partir do desenvolvimento efetivo das capacidades cognitivas de cada indivíduo é que o pleno desenvolvimento da pessoa pode ocorrer (CURY, 2002, p. 261), assim, habilitando a participação dos cidadãos nos espaços sociais e políticos, bem como, fundamentalmente, no mundo do trabalho. A educação é um fator importante para que os indivíduos possam usufruir dos direitos civis, sendo uma forma de ampliar o acesso a outros direitos.

Desse modo, atingir sua universalização é um grande objetivo para as sociedades democráticas, principalmente se se tem na educação um horizonte de melhora social a longo prazo (CURY, 2002, p. 246).

A educação escolar, mercê de sua natureza conatural ao desenvolvimento das faculdades intelectuais do ser humano, graças ao potencial de sua vertente socializadora, veio se constituindo como um dos direitos mais importantes da cidadania [...] poucos houve que não vissem nela um horizonte a ser universalizado no âmbito das sociedades especialmente a partir da Modernidade. Basta chamar à cena Jan Amos Comenius (1592 – 1670) e seu ensinamento maior: o “ensinar tudo a todos”, certamente uma formulação próxima do direito ao saber como um direito igualitário dentro da escola formal. (CURY, 2008. p. 208)

Esse reconhecimento da educação como direito básico é afirmado em diversos documentos reconhecidos internacionalmente que atestam sobre o direito ao acesso à educação, como por exemplo a declaração de Jomtien, erigida na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em 1990, promovida pela UNESCO e pela UNICEF, que pauta a universalização do ensino fundamental para todos e em todos os países (CURY, 2002, p. 246).

Há mais de quarenta anos, as nações do mundo afirmaram na Declaração Universal dos Direitos Humanos que "toda pessoa tem direito à educação". [...] Em consequência, nós, os participantes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, reunidos em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990:

Relembrando que a educação é um direito fundamental de todos, mulheres e homens, de todas as idades, no mundo inteiro;
 Entendendo que a educação pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e ambientalmente mais puro, e que, ao mesmo tempo, favoreça o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional;
 Sabendo que a educação, embora não seja condição suficiente, é de importância fundamental para o progresso pessoal e social;
 Reconhecendo que o conhecimento tradicional e o patrimônio cultural têm utilidade e valor próprios, assim como a capacidade de definir e promover o desenvolvimento;
 Admitindo que, em termos gerais, a educação que hoje é ministrada apresenta graves deficiências, que se faz necessário torná-la mais relevante e melhorar sua qualidade, e que ela deve estar universalmente disponível;
 Reconhecendo que uma educação básica adequada é fundamental para fortalecer os níveis superiores de educação e de ensino, a formação científica e tecnológica e, por conseguinte, para alcançar um desenvolvimento autônomo; e
 Reconhecendo a necessidade de proporcionar às gerações presentes e futuras uma visão abrangente de educação básica e um renovado compromisso a favor dela, para enfrentar a amplitude e a complexidade do desafio, proclamamos a seguinte: **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem** (UNICEF, 1990)

Esse excerto justifica a essencialidade de educação na vida individual e coletiva e, em seu restante, aponta algumas das medidas que poderiam ser tomadas para que a efetividade da universalização da educação pudesse ocorrer.

Para tanto, como o próprio documento de Jomtien aponta, é necessário que as medidas de ação ocorram principalmente a nível nacional, onde de fato ocorrerá a sua efetivação. Além disso, como destaca Cury, “como se trata de um direito reconhecido é preciso que ele seja garantido e, para isso, a primeira garantia é que ele esteja inscrito em lei de caráter nacional” (CURY, 2002, p. 246). Na Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, o Capítulo III é reservado para definir as orientações legais para a educação. Nos artigos 205 e 206 da CF é que se pontua, que é direito de todos o acesso à educação com padrão de qualidade.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
 VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
 VII – garantia de padrão de qualidade.
 VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
 IX – garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. [...] (BRASIL, 1988)

Além desse documento reafirmar a condição da educação como sendo direito básico de todo e qualquer indivíduo, eles também apontam critérios que desenham o que fomentaria uma educação de qualidade, como mostra o artigo 206 da CF, quando destaca sobre igualdade de condições para acesso e permanência, gratuidade, uma escola com pluralidade de ideias e gestão democrática, entre outros princípios. Como fruto da Constituição Federal de 1988, para esmiuçar ainda mais os padrões e os caminhos a serem seguidos pela educação, destacam-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que regulamenta a educação brasileira, como aponta seu primeiro artigo.

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º **Esta Lei disciplina a educação escolar**, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social. (BRASIL, 1996, LDB, grifos da autora)

A LDB orienta os sistemas educacionais de todo o Brasil, abordando desde a educação infantil até o ensino superior. Além dos níveis, ela orienta sobre modalidades de ensino, currículo, formação continuada, gestão e financiamento da educação, e o papel dos entes federados na oferta da educação.

Outra legislação importante de caráter nacional que reconhece o direito à educação é o PNE (Plano Nacional de Educação), aprovado em 2014 (Lei Nº 13.005, de 25 de Junho de 2014) aponta 20 metas e suas respectivas estratégias, incluindo a universalização da educação infantil, a ampliação do acesso e qualidade do ensino fundamental e médio, a erradicação do analfabetismo, a valorização dos profissionais da educação, a promoção da educação inclusiva e a destinação de recursos para a educação, para que alguns dos déficits da educação brasileira possam melhorar seguindo as diretrizes do Plano.

Art. 1º É aprovado o Plano Nacional de Educação – PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal¹.

Art. 2º São diretrizes do PNE:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria da qualidade da educação;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos (as) profissionais da educação;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014, PNE)

Todas as medidas do PNE visam o alinhamento da educação brasileira a essas diretrizes. Dentre as metas, destaca-se a Meta 20, que é fundamental para a garantia da ampliação das outras medidas do Plano, pois trata da destinação de recursos para a educação, estabelecendo um aumento do investimento público em educação pública de qualidade.

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014, PNE)

Então, como a própria origem e necessidade do PNE, fica evidente que a universalização da educação não ocorreu ainda, seja no aspecto do acesso, da qualidade de ensino, da permanência na escola ou conclusão da escolaridade obrigatória, sendo fundamental um aumento do investimento público para a educação pública aspirando o aumento de esforços para a efetivação das metas do Plano. Além do mais, essa não universalização ocorre principalmente como fruto das

¹ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, **com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino** em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (BRASIL, 1988, Art. 214, grifo da autora)

desigualdades educacionais que o próprio sistema de ensino acaba gerando, juntamente com as desigualdades socioeconômicas que, como destacado por Sampaio e Oliveira, acarreta a participação democrática do indivíduo.

O acesso igualitário a serviços educacionais é um princípio desrespeitado no Brasil, o que gera diversos efeitos perversos, principalmente para a população que é excluída do direito à educação de qualidade. Por exemplo, durante muito tempo aqueles que não tinham acesso ao sistema educacional e eram analfabetos não tinham o direito de votar. Este é só um exemplo mais óbvio, mas ainda hoje, o não acesso à boa educação pode ser empecilho para o exercício efetivo da cidadania. (SAMPAIO; OLIVEIRA, p. 215, 2015)

Ou seja, o não acesso à educação de qualidade implica em outros aspectos relevantíssimos na vida do indivíduo, como barreiras para a participação política e a possibilidade de ampliação de desigualdades. Em relação a esse último aspecto, a questão socioeconômica acaba sendo um ponto muito relevante em questão de acesso à educação, como esses mesmos autores apontam (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015) há relação entre menor nível socioeconômico (NSE) a menor acesso à educação,

É no atendimento das crianças de zero a três anos e dos jovens de 18 a 24 anos que a desigualdade no acesso é mais pronunciada, sendo a taxa de atendimento do quartil mais rico mais do que o dobro dos 25%, mais pobres. A taxa de atendimento mostra a proporção da população de cada faixa etária que frequenta a escola, independentemente do nível de ensino cursado. [...] O que se observa é que o sistema público visa diminuir essas desigualdades, buscando que características pessoais de cada indivíduo interfiram menos em suas chances de cursá-los. (SAMPAIO; OLIVEIRA, p. 215-216, 2015)

Reafirmando esses dados e desempenhando um papel fundamental para direcionar os rumos do Plano Nacional de Educação é elaborado, em geral bianualmente, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) o Relatório de monitoramento das metas do PNE que faz um balanço dos resultados relacionados a cada uma das metas do PNE com o objetivo de direcionar a política educacional para os anos seguintes.

Nos dados do Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE (BRASIL, 2022), no Brasil, em 2022, assim como acima apontado, a diferença entre diferentes NSEs na etapa de creche e Ensino Médio chama atenção. Na creche, apenas 37,0% da população de 0 a 3 anos frequentou a creche em 2019, com destaque para a diferença de frequência dessa faixa-etária entre os 20% mais pobres,

com 26,9% de frequência, e os 20% mais ricos, com 54,2%, mais que o dobro do grupo anterior. Já a taxa da população de 15 a 17 anos de frequência no Ensino Médio ou de conclusão da educação básica, em 2021 é de 74,5%, mas chama atenção a porcentagem de conclusão e frequência da etapa, em que apenas 61,1% dos 25% mais pobres dessa faixa-etária concluem ou estão inseridos na etapa, contrapondo os 91,1% dos 25% mais ricos.

Ainda sobre dados do relatório, vale ressaltar a melhora nos índices de acesso no Ensino Fundamental pela população de 6 a 14 anos no período de 2013 a 2020, que passou de 96,9% (2013) para 98,0% (2020), apesar de uma redução para 95,9% no período pandêmico de COVID-19, em 2021. Em 2019, a distância média de frequência entre os 25% mais ricos dos 25% mais pobres foi 1,0%. O desafio dessa etapa, como demonstram os dados do Inep, é a conclusão do Ensino Fundamental na idade certa. Apesar dos 97,8% de frequência dos 25% da população mais pobre dessa faixa-etária estarem cursando o Ensino Fundamental em 2019, ao olhar quantos por cento concluíram o Ensino Fundamental em 2019, apenas 67,0% da população de 16 anos terminou a etapa.

Esses dados apontam sobre a desigualdade educacional na educação básica brasileira. Desigualdade de acesso para os mais pobres nas etapas de creche e Ensino Médio, e a dificuldade na permanência dessa mesma faixa de NSE para o Ensino Fundamental.

Além das desigualdades por nível socioeconômico, os dados do Relatório apontam também para desigualdades educacionais entre Unidades da Federação (UF). Isso fica mais evidente na faixa-etária de 0 a 3 anos e na taxa de conclusão ou frequência no Ensino médio da população de 15 a 17 anos. Para a faixa-etária de 0 a 3 anos, a maior parte das UFs (16) “se encontra com taxa de cobertura entre 30% e 40% em 2019. Cinco estados estão com índice entre 10% e 20%, seis com índice entre 20% e 30%, outros quatro entre 40% e 50%, e dois acima de 50%.” (BRASIL, 2022, p. 38), vale destacar que dentre as grandes regiões, as regiões Norte (18,7%), Centro-Oeste (29,7%) e Nordeste (33,0%), apresentaram um percentual dessa população frequentando a escola ou creche menor do que a média Nacional (37,0%), em 2019, contrapondo a maior média, a da região Sul (44,0%) (BRASIL, 2020). Além da faixa etária dos 0 aos 3 anos que frequenta a creche, as faixas etárias dos 6 aos 14 anos que frequenta escola, dos 16 anos com ensino fundamental completo, dos 15 a 17 anos que frequenta ou concluiu a educação básica, também mantiveram esses

padrões, com as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste ocupando os índices mais baixos dentre todas as grandes regiões (BRASIL, 2022).

Esses dados refletem a desigualdade de acesso por regiões, que demonstram a necessidade de haver uma política que balize as desigualdades educacionais regionais, favorecendo uma melhor distribuição de renda para as regiões mais desfavorecidas.

É um determinante para concretizar e melhor cobrir os déficits das metas do PNE apresentados pelos relatórios de monitoramento, em específico, é a meta 20. Como o próprio relatório ressalta,

Para o atingimento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE) é imprescindível a existência de investimentos públicos em educação pública. A Meta 20 do PNE trata da ampliação desse investimento, que precisava atingir 7% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2019 e 10% do PIB ao final da vigência do Plano (2024). (INEP, 2022, p. 411)

Ou seja, para garantir a execução das estratégias do PNE para uma educação de qualidade, é necessário o estabelecimento de boas diretrizes legais, mas com o suporte de um bom financiamento público, como incentivado pela meta 20.

Algumas das estratégias dessa meta, apontam a necessidade de: garantias de fontes de financiamento permanentes e sustentáveis, com colaboração entre os entes federados para o investimento em educação (estratégia 20.1); estabelecimento e regulamentação de um Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) – que seria um conjunto de critérios que define os recursos mínimos necessários para proporcionar uma educação de qualidade nas escolas, apontando padrões mínimos de qualidade para a educação básica (estratégias 20.6, 20.7 e 20.8); regulamentação de um sistema de cooperação entre os entes federados, no sentido de redistribuição de recursos para combater as desigualdades educacionais das regiões que mais precisem, com destaque para uma complementação da União para municípios que não atingirem o mínimo estabelecido pelo CAQi e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), posteriormente (estratégia 20.9 e 20.10); além de mecanismos de fiscalização e avaliação dessas metas.

Porém, como o relatório demonstra em seus levantamentos, a expectativa de investimento de 7% do PIB em educação pública, até 2019, ficou longe de acontecer, inclusive houve até mesmo uma redução no investimento no período de 2015 a 2019.

O Indicador 20A – Gasto Público em Educação Pública em proporção ao PIB – ficou estável no período avaliado (5,1% em 2015 e 2016, redução nos anos seguintes, perfazendo 5,0% em 2017, 4,9% em 2018, subindo nos anos seguintes para 5,0 em 2019 e 5,1 em 2020). (INEP, 2022, p. 432)

Isso demonstra o grande desafio para que a Meta 20 do PNE seja cumprida. A partir dos resultados apresentados pelo relatório, para atingir a meta de investimento de 10% do PIB em educação pública, “até 2024, seria necessário dobrar os recursos aplicados em educação pública, considerando um cenário hipotético de estabilidade real do PIB” (INEP, 2022, p. 429).

É imprescindível o financiamento público para a garantia de uma educação pública de qualidade para todos e todas. Algumas estratégias para alcançar essa garantia foram apresentados pelo próprio PNE, demonstrando o papel fundamental do Estado por meio da regulamentação e fiscalização do investimento público para a garantia da oferta de educação pública.

As estratégias do PNE em relação à meta 20, como por exemplo, a 20.6, do estabelecimento do CAQi; a estratégia 20.9 que visa estabelecer regras de colaboração entre os entes federados, equilibrando distribuição de responsabilidades e recursos (com o enfoque nas regiões Norte e Nordeste); e a 20.10, que define que a União deverá complementar recursos financeiros necessários aos outros entes federados que não atingirem o mínimo necessário; refletem em diretrizes que foram delineadas também na mais recente política de fundos contábeis para a manutenção e desenvolvimento da educação, o FUNDEB permanente.

2. O PAPEL DO ESTADO E AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Ferraz (FERRAZ, 2011) discorre sobre o papel do Estado enquanto

[...] *locus* privilegiado de poder [...] instituição capaz de agir organizadamente – seja de forma administrativa ou política – sobre as desigualdades que cortam determinada sociedade. Mas fundamentalmente, será uma instituição capaz de intervir sobre a sociabilidade, ou porque não dizer, sobre a construção dos parâmetros de solidariedade entre os indivíduos. (FERRAZ, 2011)

Em que a sociabilidade seria a forma na qual as relações e interações sociais se manifestam, independentemente do seu conteúdo, ou seja, “a sociabilidade é a cristalização e a valorização de padrões de interação independente do sucesso que os mesmos possam proporcionar para a conquista de interesses individuais” (FERRAZ, 2011). Quanto à solidariedade, Ferraz aponta que ela seria a expressão de um sistema complexo de direitos e deveres que unem pessoas de modo duradouro, apesar de suas diferenças e particularidades. Ambas as conjunturas são resultadas de “processos sociais e históricos concretos, incorporando os conflitos, as contradições, as disputas e os consensos entre sujeitos, sejam individuais ou coletivos” (FERRAZ, 2011)

Como abordado no texto de Ferraz, com base nas ideias de Oliveira (1998), o Estado é o elemento principal para desmercantilizar as relações sociais.

[...] o Estado Moderno, através do fundo público (OLIVEIRA, 1998), é mediador da sociabilidade, por atuar desmercantilizando as relações sociais e promovendo o reconhecimento da alteridade. Neste sentido, o Estado do Bem-Estar transformou-se no modelo melhor acabado deste processo, ainda que imperfeito e insuficiente. O problema é que, apesar de ser fruto de um conflito político – porque não dizer, um conflito de classe – que se materializou em direitos sociais, a longevidade do Estado do Bem-Estar produziu, nas últimas décadas, o processo de sua própria naturalização. (FERRAZ, 2011)

O desenvolvimento do Estado de Bem-Estar, com a garantia de acesso a serviços públicos, exigiu a organização de fundos públicos para o financiamento das políticas. Por fundo público entende-se pela soma dos recursos financeiros coletados pelo Estado. Recursos esses obtidos principalmente por meio de tributos, que são pagos de maneira direta (quando esse valor é pago diretamente ao governo) ou indireta (quando os impostos estão inclusos dentro de serviços e/ou produtos) pela

sociedade. Isso inclui impostos pagos pelos trabalhadores que vendem sua mão de obra, bem como pelos detentores de grandes fortunas e empresas de grande porte. Em resumo, o fundo público é constituído pelas receitas provenientes das taxas e impostos pagos pelos cidadãos e empresas ao Estado (SILVA, 2020). A existência desse fundo público permite uma alteridade entre as mais diferentes demandas dos mais diferentes grupos sociais. Ferraz (2011) destaca que quando uma política pública não atende “indistinta e diretamente todos os brasileiros e brasileiras (desnecessário dizer que estas políticas são quase inexistentes), são formas de privatizar o público²”, por isso, em contrapartida, se faz extremamente necessária a publicização do privado – através de consensos sociais, pensar na ordem de prioridade das demandas e de interesses privados.

[...] em um Estado democrático, em que o processo político seja pautado pela civilidade, pluralidade de focos, metas irrestritas, controvérsia e centralidade das instituições representativas, tal privatização do público não se realizará sem uma relação dialética com uma concomitante publicização do privado. Exposta, principalmente, à civilidade, à controvérsia e à centralidade das instituições representativas; a privatização do público só é passível de ser operada na proporção em que os interesses privados são explicitados, confrontados e debatidos. (FERRAZ, 2011, p.?)

Portanto, tendo o fundo público como alvo constante de disputas, é essencial a existência de políticas públicas que possam atender os diferentes interesses dos mais diferentes grupos sociais, através dos meios democráticos, com debates e consensos, para definir como, quando e a prioridade de tal política, avaliando por meio de debates democráticos a necessidade de direcionar o capital do fundo para os grupos menos favorecidos. Nesse contexto, a política de fundos para o financiamento da educação também foi objeto de disputas políticas nos mais diversos momentos históricos até chegar na deliberação do FUNDEB permanente.

Assim, é importante compreender como se consolidou o financiamento público para a educação no Brasil, pois os aspectos históricos do financiamento da educação

² Oliveira (2000) aponta que o Estado do Bem-Estar, com a expansão e universalização de medidas de bem-estar, produziu um processo de “naturalização” desse status. Esse processo, culminou em dois fenômenos, um que é em relação às burguesias e o outro em relação ao modo como a classe operária se reorganizou. Em relação ao primeiro, gerou-se a percepção de uma desnecessidade do público por parte das burguesias, entendendo que as multinacionais tornam os Estados Nacionais desnecessários devido a dívida pública. O segundo, trata como houve uma diminuição da mobilização sindical por parte dos trabalhadores, em decorrência de uma “naturalização” administrativa das conquistas e dos direitos [...]”

brasileira podem ajudar a entender as Políticas de Fundos e seus impactos como medida para amenizar as desigualdades educacionais.

Pinto (2018) aponta que a organização do financiamento da educação brasileira pode se dividir em três períodos. O primeiro é o ligado ao monopólio da educação jesuítica, entre 1549 e 1759, em que o Estado não tinha para si essa responsabilidade educacional. Já o segundo momento, refere-se principalmente à extinção das escolas jesuítas, que gerou uma desorganização na oferta de ensino, para manutenção da oferta, a Carta Régia aprovou o Subsídio Literário, em 1772, que consistia num imposto que tinha suas rendas convertidas para pagamento dos professores. Esse imposto era aplicado sobre o vinho, o vinagre, todas as variações de aguardente e sobre a carne fresca também (MORAIS, 2012). Entre o segundo e o terceiro período, houve a independência da república, e, em 1834, o Subsídio Literário foi extinto, e nos cem anos seguintes os sistemas educacionais ficaram sob responsabilidade de cada ente estadual, e a educação acabou refletindo as desigualdades econômicas e sociais dos estados, em relação à remuneração, formação dos agentes educacionais, estrutura das escolas etc. (PINTO, 2018). Assim, essa desigualdade e certo abandono por parte do Estado intervindo na manutenção da educação, gera uma reação de momentos sociais, políticos, que alcançou no terceiro momento (com exceção dos períodos ditatoriais) que começa em 1934 com a vinculação constitucional de recursos voltados à educação.

Art 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Art 157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação. (BRASIL, 1934)

Na Constituição Federal de 1934, então, foi estabelecido um percentual mínimo de vinculação de impostos (mínimo de dez por cento para União e Municípios, enquanto para os Estados e DF, o mínimo de vinte por cento), para o desenvolvimento da educação.

A vinculação de impostos para o desenvolvimento da educação é a parte específica do orçamento público, dos impostos, que deve ser alocada para financiar a área da educação, garantida pela Constituição Federal, quando essa estabelece um

valor mínimo a ser investido em políticas educacionais por todos os entes federativos, como aponta Ribeiro e Salvador.

As políticas que compõem a seguridade social – saúde, previdência e assistência social –, e a política de educação possuem vinculação orçamentária obrigatória, que foi uma conquista na Constituição Federal (CF) de 1988. Essa vinculação orçamentária se traduz por fontes tributárias exclusivas para o financiamento como é o caso das políticas sociais que integram a seguridade social no orçamento da União, que têm asseguradas as contribuições sociais determinadas no artigo 195 da CF. Outra forma de vinculação dos recursos orçamentários são os gastos mínimos obrigatórios que são determinados para todos entes da federação, no caso das políticas de educação e saúde. (RIBEIRO; SALVADOR, 2017, p. 77)

Inicialmente, esse fundo seria destinado para a diminuir as desigualdades de acesso à educação, por meio da obrigatoriedade, gratuidade do ensino e expansão da oferta a partir de construção de novos prédios escolares (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 514). Como aponta o artigo 157 que, por sua vez, cita a composição de um fundo para a educação, que teria a destinação de seus recursos para “obras e com fontes instáveis de financiamento” (PINTO, 2018, p. 849), limitando a destinação dos recursos, além de recorrer a fontes variáveis.

§ 1º - As **sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão**, na União, nos Estados e nos Municípios, **esses fundos especiais**, que serão **aplicados exclusivamente em obras educativas**, determinadas em lei. (BRASIL, 1934, Art. 157 – grifos pela autora)

Porém, ainda que superficialmente, a política de vinculação foi abordada na CF de 1934, já durante os instáveis períodos ditatoriais de 1937-1945 e 1967-1983, essa política de vinculação orçamentária foi interrompida, e só foi se consolidar com o processo de redemocratização. Pinto (2018, p. 849) destaca sobre a ausência da abordagem sobre vinculação orçamentária para a educação nas redações das Constituições desses períodos:

Essa norma constitucional teve uma história atribulada, ficando ausente na CF de 1937, retornando em 1946, sendo novamente suprimida na CF de 1967, retornando apenas para os municípios com a EC nº 1, em 1969. É restabelecida, em 1983, por meio da Emenda Calmon e se consolida na CF de 1988 [...]. Embora a ideia da vinculação, como já comentado, tenha uma longa história no Brasil, para sua transformação em princípio constitucional foi fundamental o papel dos educadores articulados em torno do Manifesto

dos Pioneiros da Educação Nova, particularmente de Fernando Azevedo e Anísio Teixeira, especialmente esse último, influenciado pela experiência de financiamento dos Estados Unidos que articulava vinculação de recursos a um fundo administrado por um conselho distrital (MARTINS, 2011; MARTINS; PINTO, 2014).

Assim como destacou Ferraz (2011), o campo público é um lugar de constante disputa política e de defesa de prioridades por grupos de interesse. Em períodos ditatoriais isso é dificultado pela restrição da possibilidade de exposição de diferentes ideias. Mas, em um espaço democrático ou de resistência, propostas como dos Pioneiros da Educação Nova ganham atenção e a viabilidade de propostas mais solidárias se tornam possíveis. Ou seja, como fica evidenciado ao comparar períodos ditatoriais com períodos de democracia, a vinculação orçamentária se manifesta como um instrumento de democratização e, não somente por isso, por também garantir certa estabilidade de investimentos em educação, pois independentemente das prioridades do governo em vigência, a educação mantém-se com seus recursos anuais garantidos (GOUVEIA, 2011).

Além desse primeiro momento de inconstâncias na política de financiamento na Constituição, seguindo a sequência temporal, dentro dessa 3ª etapa do financiamento da educação no Brasil, um destaque é a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu em seu art. 212, que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios 25%, no mínimo, da receita líquida de seus impostos (RLI), na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) (BRASIL, 1988). Para realizar o cálculo da RLI, deve-se somar a receita dos entes federados, as transferências constitucionais recebidas e abater as transferidas para outros entes.

Tal política de vinculação, como aponta Gouveia (2011), garante uma estabilidade de investimentos, pois apesar de qual governo esteja no poder e quais suas prioridades, há uma parcela de recursos destinada já para a educação, mais especificamente para MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino). Os gastos com MDE foram delineados pelos artigos 70 e 71 da LDB, o que pode ser enaltecido por restringir a destinação da verba e, principalmente, por serem gastos diretamente ligados a educação.

QUADRO 1 – DETALHAMENTO DE DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

São despesas com MDE	Não são despesas com MDE
----------------------	--------------------------

<p>I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;</p> <p>II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;</p> <p>III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;</p> <p>IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;</p> <p>V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;</p> <p>VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;</p> <p>VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;</p> <p>VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.</p>	<p>I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;</p> <p>II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;</p> <p>III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;</p> <p>IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;</p> <p>V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;</p> <p>VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>
--	--

FONTE: Lei nº 9.394/96 – Site do Planalto (elaborado pela autora)

Delimitar quais atividades são consideradas como MDE é importante, pois todas as políticas de financiamento da educação a partir de recursos arrecadados por meio de impostos (exceto a destinação dos recursos do salário educação) se baseiam nessas definições para designar seus recursos, sendo um artifício importante para que a destinação seja de fato para a melhoria e manutenção da educação pública e não para outros fins.

Diante da complexidade das políticas de financiamento educacional no Brasil, é crucial compreender as definições e delimitações das atividades consideradas como MDE. Essas definições desempenham um papel fundamental na alocação de recursos, determinando a atribuição dos fundos arrecadados por meio de impostos. Esta articulação é essencial para garantir que tais recursos sejam direcionados efetivamente para a melhoria e manutenção da educação pública, alinhando-se aos objetivos estabelecidos. Nesse contexto, as políticas de fundos para a educação,

apontada como 3ª etapa do financiamento da educação no Brasil, desempenham um papel central, moldando a execução das estratégias de financiamento, como evidenciado por Pinto (2018) e Sena (2019). Para essa etapa do financiamento da educação no Brasil, ainda, Pinto aponta duas grandes alterações de destaque:

A primeira alteração corresponde à política de subvinculação pelo mecanismo de fundos constitucionais, iniciada em 1997 com a Emenda Constitucional (EC) nº 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef), depois substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) por meio da EC nº 53/2006, cujo fim está previsto para 2020, uma vez que se ancora em disposições transitórias da Constituição Federal. A segunda refere-se à garantia de recursos que assegurem um padrão mínimo de qualidade de ensino, também de base constitucional, conceito definido pela EC nº 14/96, mas cuja implantação, de forma mais objetiva, foi estabelecida em lei por intermédio do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2014 (Lei n. 13.005/2014) na forma do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), cuja vigência deveria se iniciar em junho de 2016 (BRASIL, 2014), o que não aconteceu, entre outros motivos, pelos efeitos da EC nº 95/2016, que congelou os gastos primários da União por 20 anos (BRASIL, 2016b). (PINTO, 2018, p. 847)

Assim, além dessa primeira vinculação de 25% (para estados, municípios e DF) e 18% (pela União) da RLI para investimento na educação, pela EC nº 14/96 e, posteriormente regulamentada pela Lei Federal nº 9.424/96, ficou estabelecido um primeiro formato de subvinculação – em cima desses recursos já vinculados –, para a criação de fundos estaduais para MDE de suas redes de ensino, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Ou seja, dentro da RLI, a qual a vinculação está submetida, estão contemplados todos os impostos arrecadados pelos entes federados; para essa subvinculação, são destacados alguns desses impostos que tinham uma porcentagem (15%) voltada para a composição do fundo.

Para o FUNDEF, os impostos selecionados para amortizar a política foram: Fundo de Participação dos estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIlexp); Desoneração de Exportações [LC 87/96].

Esse primeiro formato de política de fundos para educação foi importante para moldar características relevantes para a execução das políticas de financiamentos no Brasil. Sena (2019, p. 218 e 219) aponta algumas das suas principais características:

- » natureza contábil;
- » contas únicas e específicas com automaticidade de repasses;
- » âmbito de cada Estado e do DF;
- » aplicação de diferentes ponderações para etapas, modalidades e tipos de estabelecimento;
- » subvinculação de 60% dos recursos para os profissionais do magistério (da etapa abrangida);
- » controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas;
- » destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica (art.70 da LDB);
- » cômputo das matrículas segundo a área de atuação prioritária (função própria – art. 211, CF – regra “cada um no seu quadrado”);
- » complementação da União.

Ou seja, o FUNDEF apresentou um modelo de financiamento que teve marcas relevantes para as políticas que viriam posteriormente. Além dessas acima citadas, um dos marcos foi a alteração pela divisão da responsabilidade na oferta educacional do país, gerando uma municipalização da oferta do Ensino Fundamental e Educação Infantil, e a responsabilização pelo Ensino Fundamental e o Ensino Médio pelos governos estaduais. Gouveia (2011, p. 88), traz esse movimento como uma “secundarização do papel do governo federal no financiamento do ensino fundamental”. Ainda assim, para a União ficou a responsabilidade de manter a rede Federal de Ensino e dar assistência técnica e financeira aos estados e municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino (PINTO, 2018, p. 857).

§ 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL. 1996, Art. 3º)

Na legislação do FUNDEF o auxílio financeiro da União aos outros entes federados ficou definido no artigo 3º e, mais para a frente, em seu § 3º do artigo 5º havia a descrição sobre a complementação de recursos pela União quando Estados e DF não atingissem o mínimo definindo nacionalmente.

O artigo 6º, que definia o valor mínimo por aluno, também apresentava um trecho no § 1º que dizia que o valor seria definido por ato do Presidente da República e que esse valor não poderia ser menor que a previsão de receita total nacional do fundo e das matrículas do Ensino Fundamental (com exceção do primeiro ano de vigência, que o valor estabelecido foi de R\$300). E o que aconteceu nos anos

seguintes a promulgação da lei, foi que apenas seguiu-se a determinação dada pelo Presidente.

Desta forma, em 1997, primeiro ano de funcionamento do FUNDEF, o valor estabelecido foi de R\$300 para cada aluno de 1ª a 8ª e para a educação especial. Desconsiderando ainda que a Lei 9.424/1996 estabeleceu que deveria haver diferenciação entre os custos de 1ª a 4ª, de 5ª a 8ª e de educação especial. Em 1998 e 1999, o valor fixado pelo Presidente foi R\$315, sem diferenciação. Em 2000, o custo aluno foi de R\$333 para a 1ª e 4ª, e pela primeira vez houve um diferencial, R\$ 349,65 de 5ª a 8ª. Em 2003 o custo aluno foi fixado em R\$446 para as séries iniciais do ensino fundamental e em R\$ 468,30 para as séries finais. (GOUVEIA, 2011, p.90)

Assim, Gouveia também ressalta que apesar da implementação desses valores, isso acabou indo contra o que a própria lei estabelecia, investindo um valor menor que o previsto por lei.

Ainda que com suas ressalvas, o FUNDEF foi importante para delimitar características importantes para a política de fundos que viria posteriormente, como: um “projeto” de CAQi, a complementação da União e o estabelecimento de 60% dos valores do fundo para gastos com pessoal docente. Após o término de vigência do FUNDEF, que tinha a previsão de funcionamento pelo período de dez anos, a política que viria em seguida para substituí-lo seria a do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O CAQi, como destacado por Pinto (2015) é resultado de um esforço pioneiro da Campanha Nacional pelo Direito à Educação de transformar duas determinações legais em políticas concretas

De um lado, parte-se do artigo 211 § 1º da CF, que estabelece o dever da União de “garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” (Brasil. Constituição, 1988). De outro, considera-se o artigo 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), quando define que “o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (Brasil. Lei nº 9.394, 1996). (PINTO, 2015, p 107)

Assim, à luz dessas determinações, juntamente com a participação de diversos sujeitos educacionais (gestores, profissionais, pais, estudantes e especialistas), estabeleceu-se um conjunto de valores de custo por aluno, para as diferentes etapas e modalidades, conforme a determinação de insumos mais importantes para que o

processo de ensino-aprendizagem possa ocorrer, como os salários, as jornadas de trabalho, a razão entre estudantes por professor, os prédios, os equipamentos, os materiais de consumo e serviço (PINTO, 2015). Porém, pode-se considerar o CAQi apenas um passo inicial para um ensino de qualidade, garantindo um mínimo necessário, enquanto o CAQ seria o horizonte dessa caminhada, alcançando um padrão de qualidade ideal, que se aproxima dos custos de países desenvolvidos em termos educacionais (CAMPANHA, s.d.).

O FUNDEB foi criado pela EC nº 53/2006 e, posteriormente, regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, com previsão de duração de 14 anos, tendo seu término em 31 de dezembro de 2020. Sua lógica continua a mesma do FUNDEF em vários pontos (SENA, 2019, p. 218 e 219), sendo uma política de fundos contábeis por estado, redistribuindo aos municípios recursos de acordo com a quantidade de matrículas, em cima de um custo-aluno/ano definido nacionalmente. As diferenças desse fundo para o FUNDEF começam já com a sua denominação, o FUNDEB vem com a perspectiva de atendimento a toda a educação básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio), não somente Ensino Fundamental.

Além disso, o valor mínimo por aluno possui um maior detalhamento (no FUNDEF a diferenciação de ponderação, quando ocorreu, era apenas entre ensino fundamental urbano, rural, séries iniciais e séries finais), apoiando-se em valores de ponderação que permitem que etapas, modalidades e turnos que exigem um maior gasto possam receber recursos na mesma medida.

QUADRO 2 – FATORES DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB

Art. 36. No 1º (primeiro) ano de vigência do Fundeb, as ponderações seguirão as seguintes especificações:	
I – creche	0,80 (oitenta centésimos);
II – pré-escola	0,90 (noventa centésimos)
III – anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00 (um inteiro)
IV – anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,05 (um inteiro e cinco centésimos)
V – anos finais do ensino fundamental urbano	1,10 (um inteiro e dez centésimos)
VI – anos finais do ensino fundamental no campo	1,15 (um inteiro e quinze centésimos)
VII – ensino fundamental em tempo integral	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)

VIII – ensino médio urbano	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
IX – ensino médio no campo	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)
X – ensino médio em tempo integral	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
XI – ensino médio integrado à educação profissional	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
XII – educação especial	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
XIV – educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70 (setenta centésimos)
XV – educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70 (setenta centésimos)
§ 2º - Na fixação dos valores a partir do 2º (segundo) ano de vigência do Fundeb, as ponderações entre as matrículas da educação infantil seguirão, no mínimo, as seguintes pontuações:	
I – creche pública em tempo integral	1,10 (um inteiro e dez centésimos)
II – creche pública em tempo parcial	0,80 (oitenta centésimos)
III – creche conveniada em tempo integral	0,95 (noventa e cinco centésimos)
IV – creche conveniada em tempo parcial	0,80 (oitenta centésimos)
V – pré-escola em tempo integral	1,15 (um inteiro e quinze centésimos)
VI – pré-escola em tempo parcial	0,90 (noventa centésimos)

FONTE: Lei nº 11.494/2007 – Site do Planalto (elaborado pela autora)

Diferentemente do FUNDEF, o FUNDEB teve uma explanação muito mais detalhada dos fatores de ponderação de acordo com as especificidades de cada grupo atendido, assim permitindo uma redistribuição de valores mais justa – apesar de ressalvas.

Outro aspecto, foi que a porcentagem de contribuição de Estados, Municípios e DF para o fundo aumentou gradualmente de 15% para 20%, bem como, houve o aumento de impostos que entraram para essa “cesta” do FUNDEB (incluindo-se agora: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD; Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA; Quota Parte de 50% do Imposto Territ. Rural devida aos Municípios – ITR). A complementação da União nesse fundo teve uma porcentagem mínima definida de 10% do total de recursos de todos os fundos nacionais, sendo distribuída de acordo com os estados que não atingiram o valor mínimo por aluno/ano. O que faz sentido, considerando que o espectro atendido no FUNDEB aumentou.

Alguns dos resultados da implementação do FUNDEB são trazidos por Sena (2019), diante a alguns estudos do INEP (INEP, 2018; SIMÕES, 2016; OLIVEIRA et al, 2015; PERES et al, 2015). O primeiro é em relação a frequência na escola, em que os dados levantados com base no INEP (2018), apontam que o percentual da população de 0 a 17 anos que frequentavam a escola aumentou desde a implementação do FUNDEB. Chamando atenção para a redução significativa da distância de frequência entre a população mais rica e mais pobre do Brasil, “em dez anos o quintil mais pobre da população brasileira avançou de, cerca de um quarto, para mais da metade da frequência à escola” (SENA, 2019, p. 795).

Os resultados apresentados por Sena (2019) podem ser considerados indiretos e estão relacionados também a outras políticas educacionais ou intersetoriais, como a ampliação da obrigatoriedade da educação básica para a população dos 4 aos 17 anos de idade; o Programa Bolsa Família, que estabeleceu a frequência à escola como condicionalidade para recebimento do benefício; a institucionalização e fortalecimento dos Conselhos Tutelares e o acompanhamento das condições de crianças e adolescentes que se encontram fora da escola; entre outros.

De acordo com Simões (2016), o aumento do atendimento escolar não é suficiente para medir a universalização do acesso à educação básica, uma vez que a evasão escolar precisa ser levada em consideração. Embora 98,5% das crianças de 6 a 14 anos estejam na escola, a trajetória escolar varia muito entre os mais ricos e os mais pobres, com os últimos sofrendo mais atrito e desistindo mais frequentemente. Ainda há uma grande diferença entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres na conclusão do ensino fundamental e médio na idade recomendada. A probabilidade de um jovem do quintil mais rico concluir o ensino fundamental e média é 1,5 e 2,4 vezes maior, respectivamente, do que a de um jovem do quintil mais pobre. Para que o acesso à educação básica seja considerado universal e integral, é necessário que todos tenham acesso a todos os anos escolares, o que ainda não está acontecendo para uma parte da população.

Além disso, o FUNDEB aumentou as responsabilidades da União, através de sua participação no fundo, segundo Sena (2019, p, 797), os recursos da complementação foram fundamentais para a amenização das desigualdades entre os valores por aluno entre os estados, entre “2007 e 2014, a complementação da União cresceu em termos reais, 289%”. Também, com base nos estudos do Inep (OLIVEIRA et al, 2015), antes da complementação da União em 2007, havia uma grande

diferença de 87,7% entre os grupos estaduais que recebiam e não recebiam complementação (devido a arrecadarem um valor aluno-ano maior que a média nacional), mas após a complementação essa diferença diminuiu para 57,7%. Essa distância continuou a diminuir ao longo dos anos, e em 2014 sem a complementação da União, a diferença caiu para 20,8% (em que seria 67,1% se não houvesse a complementação).

Outro aspecto foi o trazido por um estudo do INEP (PERESE et al, 2015) que examinou sete categorias de “Resultado Líquido das Transferências do Fundeb” (RL), que representam variações financeiras no aumento ou diminuição de receitas devido à distribuição intraestadual de recursos dos Fundos em cada Estado. Os resultados mostraram que a principal característica da redistribuição intraestadual é que a maioria dos governos municipais no Brasil (59,7%) teve um aumento de recursos com o Fundeb de pelo menos 10% em que 32,8% desses tiveram um aumento entre 10% e 100%, e 26,9% dos governos municipais tiveram um RL acima de 100%. As análises de correlação indicaram que existe uma tendência geral de que quanto maior o RL no FUNDEB, pior é a situação socioeconômica e educacional dos municípios, mas ainda assim, o aumento de recursos para o FUNDEB representou um avanço relevante.

Porém, apesar desses vários avanços, Sena (2019, p. 799) traz uma declaração realizada durante a audiência pública da Comissão Especial do FUNDEB, na 55ª legislatura em 07/03/2017, em que segundo Araújo (BRASIL, 2017), o FUNDEB conseguiu reduzir a desigualdade dentro dos recursos do fundo, mas essa distância é ainda maior quando consideram-se todos os recursos. O FUNDEB é mais justo que o FUNDEF, mas ainda há picos de desigualdade devido à arrecadação elevada em alguns Estados brasileiros, apesar de seus municípios não terem todos essa alta arrecadação. Embora a complementação da União tenha crescido (10% do total dos fundos), ela ainda não foi suficiente para reduzir significativamente a desigualdade entre os Municípios – como mostra o indicador de desigualdade Coeficiente de Gini, que passou de 0,24 para 0,21. Quanto maior a complementação da União, menor é a desigualdade entre os Municípios.

Então, por meio desses aspectos trazidos por Sena, é possível verificar alguns pontos que poderiam ser aprimorados para política de fundos que viria em sequência (considerando o término do FUNDEB previsto para 2020), e que veio se materializando por meio discussões da PEC (Proposta de Emenda Constitucional) nº 15/2015 da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, com o texto original pela

deputada Raquel Muniz, colocando o FUNDEB como permanente, e com importantes acréscimos da relatora deputada Professora Dorinha.

Ainda que não se alcance um modelo perfeito, se mantidos os rumos traçados pela Comissão Especial da Câmara e delineados pelos substitutivos da relatora desta Comissão, Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, poderá haver um novo Fundeb mais potente na redistribuição e nos seus resultados. A proposta, aqui exposta, traz importantes princípios: planejamento na ordem social e proibição do retrocesso. A estes princípios se somam outros, também propostos pela relatora citada: responsabilidade solidária e o custo aluno qualidade, como referência para o padrão mínimo definido nacionalmente. Além destes, propõe a ação redistributiva entre as escolas de cada rede e, assim, a direção para um novo Fundeb mais potente na redistribuição e nos resultados porque aprimora o próprio princípio equitativo do Fundo, bem como renova mecanismos para maior solidariedade federativa. (SENA, 2019, p. 812)

Sob esse contexto, várias foram os debates acerca do futuro do FUNDEB, até sua aprovação inicialmente pela EC Nº 108, de 26 de agosto de 2020, e efetivação pela Lei Nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020,

Gluz (2021) traz um compilado do histórico de como sucedeu a dinâmica da discussão em relação ao FUNDEB permanente, com base em documentos como emendas, substitutivos, produzidos pela Comissão Especial da PEC nº15/2015 da Câmara dos Deputados e PEC nº 26/2020 do Senado Federal, bem como posicionamentos públicos e estudos produzidos por instituições sociais, com destaque para a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação (CNDE) e o Todos Pela Educação (TPE). A primeira é uma rede composta por diversas entidades da sociedade civil (movimentos e sindicatos) que buscam a garantia do direito à educação pública e de qualidade para todos. Já a segunda é uma Organização Não Governamental (ONG) que tem o apoio de diversas empresas e bancos, com um comprometimento muito maior em relação a manutenção das estratégias de hegemonia fomentada pelo capitalismo, restringindo muito mais a formação humana da classe trabalhadora, voltada para os interesses dessa classe empresarial (GLUZ, 2021, p. 4).

Considerando esse contexto adicionado ao de que os municípios e estados são os entes que mais investem no FUNDEB, mas são os que menos têm disponibilidade de arrecadação, enquanto a União tem grande capacidade de arrecadação e é a que menos contribui com o fundo de financiamento da educação, as discussões se sucederam, principalmente em cima do valor que seria estabelecido para a complementação da União.

Nos debates na Câmara dos deputados que ocorreram entre 2017 e 2020 (1º ao 4º substitutivos), entre propostas, emendas, diferentes documentos, as sugestões de porcentagem de complementação variaram entre 10% (valor já posto do FUNDEB) e 50%. Dentro dessas sugestões, as de menor valor foram as propostas pelo TPE, pelo Ministério da Educação (MEC) do governo Bolsonaro e pela deputada Tábata Amaral, que estiveram prevalecendo o valor de 15% em maior parte do período. Em contraponto, as sugestões do CNDE, da relatora Dorinha, sindicatos, movimentos sociais predominaram suas sugestões na faixa de 40%, compreendendo como fundamental um aumento no investimento de recursos públicos para a educação pública.

Os principais argumentos para a defesa dos valores de 15% e 20% de complemento da União pelo TPE foram os de ineficiência e ineficácia da gestão dos recursos já destinados para essa complementação, trazendo como desnecessário um aumento de recursos maior do que o de 15%. Cabe destaque também, o governo federal da época que propôs a manutenção dos 10% da política de fundos anterior e propôs que mais outros 10% fossem destinados ao programa Renda Brasil (o substituto do programa Bolsa Família), mostrando o não comprometimento daquele governo com a política de fundos para o financiamento da educação, em que destinaria a renda já pensada para compor o FUNDEB permanente para outras finalidades. (GLUZ, 2021, p.11)

Já segundo a CNDE, com base no Simulador de Custo-Aluno Qualidade³ (um simulador configurado com base em parâmetros que estabelecem um mínimo de condições para qualidade educacional, de acordo com o contexto de cada localidade), a complementação ideal pela União para manter um padrão mínimo de qualidade em todo o país seria em torno de 46,5%. Mas devido aos diversos embates para a definição desse valor, o texto final foi para o Senado Federal com o valor da complementação de 23%. Devido a pressa para se aprovar o FUNDEB permanente antes do prazo de término do FUNDEB anterior, a maior parte da discussão ficou concentrada na Câmara dos Deputados e ao tramitar no Senado (de julho a agosto de 2020) a emenda foi aprovada, e promulgou-se o FUNDEB, sendo efetivado em 25 de dezembro de 2020, pela Lei nº 14,113.

³ O método para a obtenção de dados e as referências para a elaboração do SimCAQ encontram-se no sítio: <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/>.

Então, a partir disso, o FUNDEB permanente (ou o novo FUNDEB) ficou estabelecido em forma de lei e trouxe mudanças importantes em seu texto. Suas características principais se mantiveram, sendo um fundo contábil de caráter estadual, redistributivo, voltado para a MDE, com complementação da União. As principais mudanças no decorrer das políticas de fundos para o financiamento da educação pública, do FUNDEF ao FUNDEB permanente, serão apresentadas no quadro 03.

QUADRO 03 – CARACTERÍSTICAS DO FUNDEF, FUNDEB E FUNDEB PERMANENTE

	FUNDEF	FUNDEB	FUNDEB PERMANENTE
NATUREZA	Automática, contábil, estadual.	Automática, contábil, estadual.	Automática, contábil, estadual.
CRIAÇÃO	EC nº 14/96	EC nº 53/06	EC nº 108/20
REGULAMENTAÇÃO	Lei nº 9.424/96	Lei nº 11.494/07	Lei nº 14.113/2020
TEMPO DE VIGÊNCIA	1996-2006	2007-2020	A partir de 2021 – permanentemente
FOCO	Ensino Fundamental	Educação Básica	Educação Básica
IMPOSTOS QUE FORMAM A CESTA	<p>15% dos seguintes impostos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -FPE (Fundo de Participação dos Estados e do DF); -FPM (Fundo de Participação dos Municípios); -ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços); -IPI – Exp. (Imposto sobre Produtos Industrializados); -Desoneração de Exportações – (LC 87/96); 	<p>20% dos seguintes impostos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -FPE (Fundo de Participação dos Estados e do DF); -FPM (Fundo de Participação dos Municípios); -ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços); -IPI – Exp. (Imposto sobre Produtos Industrializados); -Desoneração de Exportações – (LC 87/96); -IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores); -ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação); 	<p>20% dos seguintes impostos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -FPE (Fundo de Participação dos Estados e do DF); -FPM (Fundo de Participação dos Municípios); -ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços); -IPI – Exp. (Imposto sobre Produtos Industrializados); -IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores); -ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação); -Cota ITRm (Imposto sobre Propriedade Territorial Rural); -Arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes

		-Cota ITR (Imposto sobre Propriedade Territorial Rural).	dos Estados, Distrito Federal e Municípios); -Receita da dívida ativa tributária, multas e juros relativos aos impostos acima relacionados.
COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO E SUA REDISTRIBUIÇÃO	Valor estabelecido pelo presidente e redistribuição intraestados (dentro de cada estado).	Mínimo de 10% do total de recursos dos fundos e redistribuição intraestados (dentro de cada estado).	23% do total de recursos arrecadados, divididos em: <ul style="list-style-type: none"> • 10% VAAF (Valor Aluno ano Fundeb), redistribuição intraestados (mantém o que já acontecia no FUNDEB); • 10,5% VAAT (Valor Aluno ano Total), a ser implementado progressivamente até 2026, redistribuição entre redes municipais (5 570), estaduais e do DF (27); • 2,5% VAAR (Valor Aluno ano Resultado), a ser implementado progressivamente até 2026, redistribuição por resultados (a ser regulamentada).
GASTOS DOS RECURSOS	60% dos recursos eram destinados à remuneração dos profissionais do magistério	60% dos recursos eram destinados à remuneração dos profissionais do magistério	70% dos recursos devem ser destinados à remuneração dos profissionais da educação básica 50% dos 10,5% da complementação VAAT deve ser investido na Educação Infantil 15% dos 10,5% da complementação VAAT deve ser destinado para despesas de capital.

Fonte: Lei nº 9.424/96, Lei nº 11.494/07 e Lei nº 14.113/2020.

Dessa forma, assim como destacado por Gluz (2021), apesar de serem necessários 43% de complementação da União para o FUNDEB para suprir uma condição mínima de qualidade e uma parte da complementação ainda não ter regulamentação estabelecida (o VAAR – podendo inclusive ser mecanismo meritocrático, gerando disputas injustas entre municípios mais pobres com rendimentos menores em testes de larga escala, contra municípios mais ricos com rendimentos melhores nestes testes), o FUNDEB permanente deixou de ser transitório

e tornou-se permanente; aumentou a participação da União na complementação (de 10% para 23%); permitiu um mecanismo de redistribuição da complementação que atingisse municípios com baixa arrecadação (os quais, na política anterior, acabavam não recebendo complementação por estarem localizados dentro de estados com arrecadação alta), assim, representando uma vitória parcial para a educação pública.

Parcial, pois, apesar da ampliação de recursos destinados à educação, como a literatura aponta (GOUVEIA, 2011; PINTO, 2015; PINTO, 2018; GOUVEIA e SOUZA, 2015), eles não são os suficientes para garantir uma redução entre as desigualdades educacionais entre municípios. Ou seja, a redistribuição por si só não é suficiente para resolver os problemas causados pela desigualdade na capacidade de investimento público entre municípios e estados em um país de dimensões continentais, além disso, destaca-se a insuficiente participação do governo federal na consolidação do direito à educação básica (GOUVEIA; SOUZA, 2015).

3. METODOLOGIA DE PESQUISA: QUESTÕES SOBRE ESTUDOS DE REVISÃO DE LITERATURA

O trabalho realizado busca explorar a importância da política de fundos para a educação, considerando o FUNDEB como um instrumento fundamental na redução das desigualdades educacionais no Brasil (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 514), a fim de garantir uma educação de qualidade para todos. Para alcançar esse objetivo, optou-se pela abordagem qualitativa, com a metodologia de revisão bibliográfica, para compreender como as pesquisas na área de Políticas Educacionais conceituam o FUNDEB permanente e avaliam sua eficácia na mitigação das desigualdades educacionais.

Mainardes (2018, p. 305-306) destaca que há diferentes nomenclaturas para

procedimentos e estratégias para o desenvolvimento e apresentação de síntese de pesquisas, há uma diversidade de termos [...] metaestudo, metamétodo e meta-análise de dados [...]. Essas estratégias visam examinar um conjunto de pesquisas, com propósitos variados: análise dos métodos, das teorias, dos resultados, etc.

A metapesquisa seria, então, uma “pesquisa sobre pesquisas”, e seriam realizadas objetivando reestudar fenômenos, resultados e/ou processos que foram já estudados (MAINARDES, 2018, p. 307). Mainardes denomina essa forma de pesquisa como um “estudo de segunda ordem”, sendo os estudos de primeira ordem aqueles que analisam um fenômeno dado, do “mundo real”, e os de segunda ordem estudariam, por sua vez, os estudos já feitos, refletindo sobre os processos e resultados desses estudos prévios. É importante ressaltar que o presente trabalho não constrói uma meta-análise, mas um estudo de revisão da literatura. Assim como apontam Galvão e Pereira (2014), a revisão de literatura é um tipo de estudo que tem como fonte dados secundários, se atendo a estudos primários como sua fonte de dados, no caso desse trabalho, recorre-se a artigos científicos e publicações na CAPES e na revista FINEDUCA.

Segundo Vosgerau e Romanowski (2014, p. 167-170):

Os estudos de revisão consistem em organizar, esclarecer e resumir as principais obras existentes, bem como fornecer citações completas abrangendo o espectro de literatura relevante em uma área. As revisões de literatura podem apresentar uma revisão para fornecer um panorama histórico sobre um tema ou assunto considerando as publicações em um campo. [...] A revisão de literatura ou revisão bibliográfica teria então dois

propósitos (ALVES-MAZZOTTI, 2002): a construção de uma contextualização para o problema e a análise das possibilidades presentes na literatura consultada para a concepção do referencial teórico da pesquisa.

Esses autores (VOSGERAU; ROMANOWSKI, 2014, p. 179) destacam também, sobre o foco de investigação desses trabalhos, como abordado anteriormente, são as conclusões extraídas a partir de análises já feitas de dados de pesquisas de ordem qualitativas ou quantitativas. Esses estudos têm como premissa que uma abordagem interpretativa das evidências seja mais apropriada para o campo educacional, devido à diversidade dos achados, dos métodos de coleta de dados e dos participantes envolvidos, o que dificulta a agregação ou contabilização de resultados. Portanto, é necessário agrupar e reagrupar os resultados qualitativos de maneira interpretativa, com base em semelhanças, a fim de responder à pergunta central da pesquisa (VOSGERAU; ROMANOWSKI, 2014).

Além disso, o levantamento e a revisão de conhecimento, posteriormente a análise qualitativa é de caráter descritivo e analítico, e para realização de uma pesquisa desse caráter é preciso seguir alguns procedimentos. Com base em Romanowski e Ens (2006, p. 43-44), as etapas para a realização desse trabalho de revisão foram:

1. levantamento de resumos em banco de dados (nos periódicos da CAPES e na FINEDUCA), com base nos descritores selecionados previamente para atingir o objetivo da pesquisa (FUNDEB, Novo FUNDEB, FUNDEB permanente), no recorte temporal entre 2020 e 2022;
2. leitura dos resumos e descritores para selecionar os trabalhos que cabem ao contexto do objetivo do trabalho e leitura do material selecionado;
3. elaboração de uma tabela com as informações sobre os artigos, indicando se os trabalhos definem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) permanente, se as pesquisas o consideram capaz de se constituir como amenizador das desigualdades educacionais, além de dividir essas informações por categorias de análise;
4. síntese, análise e conclusões dos trabalhos selecionados.

Importante destacar que essas etapas não ocorreram de modo linear e foram revisitadas no percurso da produção do trabalho.

3.1 ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES SOBRE O FUNDEB PERMANENTE

Neste capítulo, serão analisados os resultados obtidos a partir da pesquisa de abordagem qualitativa e metodologia de revisão bibliográfica realizada nos repositórios da Capes e da Revista FINEDUCA, de acordo com as etapas estabelecidas no capítulo da metodologia. O levantamento foi realizado considerando o período de publicação entre 2020 e 2022.

Com base no levantamento de publicações seguindo os descritores "FUNDEB, FUNDEB permanente, Novo FUNDEB", foram obtidos um total de 22 trabalhos. Desses, 10 foram encontrados no sítio da Capes e 13 no da FINEDUCA, com um dos trabalhos sendo encontrado em ambos os sites de pesquisa.

Quadro 04 – Trabalhos levantados nos repositórios da Capes e da FINEDUCA

Tipo de publicação	Fonte da pesquisa	Título	Autores	Data da publicação	Filiação Institucional/Região		Categoria de análise
Entrevista	CAPES	Os desafios do financiamento da educação básica no contexto do novo Fundeb	Magna França; Lucia de Fatima Valente	2021	UFRN e UFU	Nordeste e Sudeste	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
Artigo	CAPES	Financiamento da educação básica de qualidade: os caminhos e descaminhos até o novo Fundeb	Nerivaldo Lopes de Oliveira; Fabrício Aarão Freire Carvalho	2021	UFPA e UFPA	Norte	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
Artigo	CAPES	Os Desafios do Financiamento da Educação Básica no Brasil em Perspectiva Multidisciplinar	Zara Figueiredo Tripodi; Ursula Dias Peres; Thiago Alves	2022	UFOP, USP e UFG	Centro-Oeste e Sudeste	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
Artigo	CAPES e FINEDUCA	O Papel do Legislativo na discussão de Fundos educacionais	Paulo Sena Martins	2020	UnB	Centro-Oeste	Tramitação política de fundos

Artigo	CAPES	Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”: análise da Emenda Constitucional 108/2020	Fábio Araújo de Souza	2021	UFRJ	Sudeste	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
Artigo	CAPES	Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional	Remi Castioni; Leandro de Borja Reis Cerqueira; Monica Aparecida Serafim Cardoso	2021	UNB; UCB; IESB	Centro-Oeste	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
Entrevista	CAPES	Fundeb e os desafios para a garantia do direito à educação básica	Luiz Fernandes Dourado; Luciana Rosa Marques; Maria Vieira Silva	2021	UFG, UFPE, UFU	Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
Artigo	CAPES	Para Além do Acesso: o direito à educação infantil de qualidade exige financiamento adequado	Maria Luiza Rodrigues Flores; Diego Lutz	2022	UFRGS	Sul	Etapas e modalidades
Artigo	CAPES	O Fundeb como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020	Maria Aparecida dos Santos Ferreira; Ramon Igor da Silveira Oliveira	2021	IFRN	Nordeste	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
Artigo	CAPES	O novo Fundeb e o Direito à Educação: avanços, retrocessos e impactos normativos	Andrea Mara R.S. Vieira	2022	UnB	Centro-Oeste	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
Artigo	FINEDUCA	Desigualdade no Financiamento da Educação Básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb	Andreia Couto Ribeiro	2022	UCB	Centro-Oeste	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos

Artigo	FINEDUCA	Escolas charter e o novo FUNDEB: um necessário obstáculo à privatização e as tentativas de derrubá-lo	Henrique Dias Gomes de Nazareth	2021	UNIRIO	Sudeste	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
Artigo	FINEDUCA	O Novo Fundeb É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb	Micaela Passerino Gluz	2021	UFPRGS	Sul	Tramitação Novo FUNDEB
Artigo	FINEDUCA	O Novo Fundeb e a Educação Infantil: da política de consenso neoliberal à práxis política emancipatória	Ivone Garcia Barbosa; Telma Aparecida Teles Martins Silveira; Marcos Antônio Soares	2022	UFG, UFG e IFG	Centro-Oeste	Etapas e modalidades
Artigo	FINEDUCA	A Oferta da Educação Infantil em Condições de Qualidade no Contexto no Novo Fundeb	Dhaiene de Jesus dos Reis Bruno	2022	UFPR	Sul	Etapas e modalidades
Artigo	FINEDUCA	Ataque ao Fundeb: intersecções entre ultraliberais e reacionários no projeto de privatização do fundo público	Fernando Cássio; Fernanda Moura; Salomão Barros Ximenes	2022	UFABC, UFABC e PUC-Rio	Sudeste	Tramitação Novo FUNDEB
Artigo	FINEDUCA	A Dinâmica Federativa e as Políticas de Fundos para o Financiamento da Educação Básica Brasileira	Ana Letícia Bandeira Morais	2022	UnB	Centro-Oeste	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos

Artigo	FINEDUCA	A Educação Especial na Tramitação do Novo Fundeb: disputas entre o público e o privado	Vanessa Dias Bueno de Castro; Marcia Maurilio Souza; Marileide Gonçalves França; Rosângela Gavioli Prieto; Douglas Christian Ferrari de Melo	2022	USP e UFES	Sudeste	Etapas e modalidades
Artigo	FINEDUCA	As Esperanças Perdidas da Educação de Jovens e Adultos com o Fundeb	José Marcelino de Rezende Pinto	2021	USP	Sudeste	Etapas e modalidades
Artigo	FINEDUCA	O Financiamento da Educação das Crianças de 0 a 3 Anos no Município de São Gonçalo/RJ: limites e tensões entre o público e o privado	Fabiana Nery de Lima Pessanha	2021	UERJ	Sudeste	Etapas e modalidades
Seção temática	FINEDUCA	Apresentação Especial: uma femenação à grande Lisete Arelaro	Ana Lúcia Goulart de Faria; Fabiana Oliveira Canaveira; Lisete Arelaro (in memoriam)	2022	UNICA MP, UFMA, USP	Sudeste Nordeste	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
Artigo	FINEDUCA	Políticas Educacionais e o Financiamento à Creche em São Gonçalo/RJ: um estudo de caso (2011-2020)	Fabiana Nery de Lima Pessanha	2022	UERJ	Sudeste	Etapas e modalidades

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados de pesquisa.

Além disso, ao analisar o tipo de trabalho dos 22 encontrados, constata-se que 19 são artigos, um é uma seção temática e 2 são entrevistas. Esses aspectos foram importantes para identificar a quantidade e a diversidade dos trabalhos encontrados nesse levantamento.

Para a produção desses materiais, foram envolvidos 20 autores para os trabalhos da Capes e 22 autores para as publicações da FINEDUCA. Uma autora teve dois trabalhos selecionados nesta última e há um autor que teve suas publicações em ambos os repositórios, totalizando 41 autores envolvidos.

Importante ressaltar que a classificação dos autores por localidade levou em consideração a instituição de Educação Superior indicada na publicação, que pode se tratar de onde os autores concluíram suas etapas de formação acadêmica (graduação, mestrado, doutorado) ou a instituição onde lecionam. Dessas classificações, temos 5 autores da região Nordeste, 2 da região Norte, 12 da região Centro-Oeste, 18 da região Sudeste e 4 da região Sul. Chama atenção o fato de haver uma concentração maior de produções nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, em comparação com as outras regiões. Esta concentração das publicações pode estar relacionada à própria concentração da oferta de pós-graduação em educação nessas regiões, que estimula a produção de pesquisa e divulgação científica. De acordo com Souza e Pereira (2002), “a região Sudeste concentra 61,5% dos programas integrantes do Sistema Nacional de Pós-Graduação, dos quais aproximadamente 90% são vinculados a instituições públicas.” Tal concentração, percebida no final do século XX, parece se manter. Além do periódico da FINEDUCA, que teve seu repositório como base para a pesquisa, os periódicos dos trabalhos encontrados na Capes foram: Revista Educação e Políticas em Debate; Arquivos Analíticos de Políticas Educacionais; FINEDUCA; Vértices; Revista Retratos da Escola e Revista Brasileira de Estudos Políticos.

Como caráter de análise dos trabalhos, optou-se por classificá-los por temáticas, construindo categorias de análise, para assim poder compará-los e analisar os dados obtidos de forma mais aprofundada. As categorias de análise construídas para classificar as publicações foram: “Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos”, “Tramitação do FUNDEB permanente” e “Etapas e modalidades”.

Nos trabalhos classificados na seção "Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos", aborda-se um panorama amplo de debates, comparações e desafios relacionados às políticas de fundos anteriores em relação ao FUNDEB permanente.

Já aqueles que se enquadram na categoria "Tramitação do FUNDEB permanente" concentram-se principalmente nos debates sobre a tramitação do FUNDEB permanente e no caminho percorrido até a aprovação de sua Emenda Constitucional. Por fim, os estudos agrupados na temática "Etapas e modalidades" direcionam-se à pesquisa de algumas etapas e modalidades da educação básica no contexto da política de fundos. Os próximos subcapítulos apresentarão uma síntese geral por temática para que, assim, consiga-se responder à questão principal desse trabalho que é se o FUNDEB permanente tem sido considerado um amenizador das desigualdades educacionais pelos pesquisadores do campo.

3.2 CONTEXTOS GERAIS E DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE FUNDOS

Os trabalhos aqui selecionados, apresentam um panorama geral sobre as políticas de fundos, as mudanças de uma política para outra, conquistas, desafios, culminando na aprovação da EC 108/2020 que aprova o FUNDEB permanente. Como apresentar-se-á, a seguir.

Serão analisados os textos de Magna França; Lucia de Fatima Valente (2021), Nerivaldo Lopes de Oliveira; Fabrício Aarão Freire Carvalho (2021), Fábio Araújo de Souza (2021), Remi Castioni; Leandro de Borja Reis Cerqueira; Monica Aparecida Serafim Cardoso (2021), Luiz Fernandes Dourado; Luciana Rosa Marques; Maria Vieira Silva (2021), Maria Aparecida dos Santos Ferreira; Ramon Igor da Silveira Oliveira (2021), Henrique Dias Gomes de Nazareth (2021), Zara Figueiredo Tripodi; Ursula Dias Peres; Thiago Alves (2022), Andrea Mara R.S. Vieira (2022), Andreia Couto Ribeiro (2022), Ana Letícia Bandeira Moraes (2022) e Ana Lúcia Goulart de Faria; Fabiana Oliveira Canavieira; Lisete Arelaro (in memoriam) (2022). De maneira geral, os autores dessas publicações apresentaram comparações em relação às políticas de fundo antes vigentes, perpassando o FUNDEF (EC n.º 14/1996) e o FUNDEB (EC n.º 53/2006), para culminar no FUNDEB permanente. Seguindo essa mesma lógica, a síntese dos trabalhos será feita.

Primeiramente, vale destacar a conceituação sobre que é entendido como política de fundos. Para isso, o ponto de partida será a organização do Brasil. Moraes (2022) aponta que a forma como o país se organiza territorialmente, influencia diretamente a sua organização governamental. O Brasil, como logrado no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, "A República Federativa do Brasil, formada pela união

indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988), tem como sua forma organizacional o federalismo, em que se

vigora a autonomia dos governos subnacionais e o compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Os poderes de governo são repartidos entre as instâncias governamentais, por meio de competências legalmente definidas, possuindo, assim, cada uma legitimidade para definir e executar políticas públicas. (MORAIS, 2022, p. 3)

Ou seja, a Constituição ampliou a quantidade de atores políticos com poder de decisão, distribuindo as competências e responsabilidades legislativas entre os membros do sistema federativo. Porém, por conta da complexidade dessa grande organização, a Constituição acabou aumentando a importância dos entes subnacionais na provisão de serviços públicos e no combate às desigualdades sociais regionais, mas concentrou decisões sobre arrecadação tributária e alocação de gastos na esfera federal. Assim, o federalismo cooperativo⁴ ainda não foi alcançado devido a disparidades financeiras, técnicas e de gestão entre os governos subnacionais. Isso resultou em consequências negativas, como escassez de recursos, baixa capacidade administrativa local, dificuldades na formulação e implementação de programas sociais, e forte dependência financeira em relação aos demais níveis de governo (MORAIS, p. 5 e 6, 2022).

Sobre o federalismo, esse é um modelo complexo de organização do Estado nacional, em que os entes, ao mesmo tempo em que possuem relativa capacidade de iniciativa política, devem atuar no limite dos pactos estabelecidos e de acordo com a sua capacidade financeira, que, em muitos casos, exige a combinação de esforços locais e da União. (CASTIONI; CERQUEIRA; CARDOSO, 2021, p. 286)

Nesse contexto, como destaca Moraes (2022, p. 6), gerou-se a situação em que a União transfere encargos para os governos subnacionais, especialmente os municípios, mesmo esses tendo pouca capacidade administrativa e financeira para lidar com as demandas sociais. Por conta disso, tanto os governos estaduais quanto os municipais adotam comportamentos não cooperativos, até mesmo competitivos

⁴ “O Federalismo de cooperação busca o equilíbrio de poderes entre a União e demais entes federativos, que atuam de forma conjunta e/ou negociada.” (MORAIS, p. 3, 2022)

entre si, devido à indefinição de responsabilidades decorrentes do rol de competências comuns.

Do mesmo modo, houve a tentativa de aumentar os mecanismos de cooperação e coordenação entre os entes federados; o exemplo disso é a criação do FUNDEF – fundo contábil em cada estado e no Distrito Federal, constituído por uma parcela dos recursos constitucionalmente vinculados às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) –, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, como uma iniciativa para efetivar o regime de colaboração entre os entes no âmbito educacional (MORAIS, 2022, p. 6), representando o primeiro modelo de política de fundos para a educação.

Segundo Farenzena, em entrevista, as políticas de fundos

São políticas públicas de cooperação federativa no financiamento da educação básica, de natureza contábil e com mecanismos redistributivos de recursos entre governos no interior de cada estado brasileiro e também de distribuição de recursos de complementação da União. (FRANÇA; VALENTE, 2021, p. 24)

Conforme estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, estados, municípios e Distrito Federal são obrigados a destinar no mínimo 25% da receita de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE), enquanto a União deve aplicar pelo menos 18%. Em outras palavras, os Fundos representavam a subvinculação de recursos já vinculados por determinação expressa na Constituição Federal (MORAIS, 2022, p. 7).

O FUNDEF, como apresentado por Farenzena, em entrevista com França e Valente (2021, p. 24 e 25), promoveu a universalização do acesso ao ensino fundamental obrigatório, no entanto, pôs a um plano secundário o atendimento à Educação de Jovens e Adultos (EJA), ensino médio e à educação infantil. Além disso, impulsionou ou desencadeou a municipalização, ou seja, transferência das responsabilidades do ensino fundamental para o âmbito municipal; ocorrendo, na maioria dos estados, sem um acordo estável de cooperação técnico-financeira que assegurasse um atendimento mais eficaz nas redes municipais mais vulneráveis.

Oliveira e Carvalho (2021, p. 212) também apontam para essa municipalização do ensino fundamental conjunta com a pouca melhoria na qualidade do ensino, decorrente do FUNDEF. Trazem que a política teve um “sucesso relativo, porém, restrito”, pois, a utilização de um critério de distribuição de recursos com base no

número de matrículas teve um impacto positivo na redução das desigualdades dentro dos estados, porém, o efeito desse critério nas desigualdades entre os estados é limitado por duas questões principais. Primeiramente, o comportamento desigual das fontes de receitas entre os estados gera diferenças significativas nas bases de financiamento do ensino fundamental. Isso significa que alguns estados têm acesso a mais recursos do que outros, o que contribui para desigualdades interestaduais. Além disso, durante a vigência dessa política, o governo federal não cumpriu sua obrigação de complementar os valores estabelecidos legalmente para financiar a educação, fixando um valor mínimo muito abaixo do exigido. Essa falta de complementação inviabiliza a redução das desigualdades entre os estados, pois não garante recursos adequados para aqueles que necessitam (OLIVEIRA; CARVALHO, 2021, p. 212).

O FUNDEF tinha a duração de 10 anos, terminando sua vigência em 31 dezembro de 2006. Com a incerteza dos estados e municípios em relação ao financiamento da educação pública, surgiu a necessidade de criar um modelo para substituí-lo. Desta vez, o processo de discussão envolveu a participação da sociedade civil organizada, resultando na promulgação da Emenda Constitucional nº 53/2006, em 19/12/2006, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Surgindo “com o papel de assegurar a distribuição equânime de receitas tributárias e transferências realizadas” (VIEIRA, 2022, p. 53) pelos entes nacionais, de modo colaborativo, garantindo o financiamento da educação brasileira.

O FUNDEB manteve o formato de 27 fundos (estados e Distrito Federal), seguiu o modelo redistributivo do antigo FUNDEF, porém aumentou a subvinculação de quase todos os impostos antes já vinculados, com exceção daqueles arrecadados pelos municípios. Além disso, a distribuição dos recursos passou a considerar as matrículas de toda a educação básica, (OLIVEIRA; CARVALHO, 2021, p. 214) ampliando sua abrangência – beneficiando a educação infantil, ensino médio e a modalidade EJA (CASTIONI; CERQUEIRA; CARDOSO, 2021, p. 285 e 286), por exemplo. Com base no número de matrículas, segundo Castioni, Cerqueira e Cardoso (2021, p. 285), permitiu-se o acesso justo aos recursos, beneficiando municípios mais carentes, em vez de depender apenas da arrecadação local. Em contraponto, Souza aponta:

Observa-se que, ao contrário do que é propalado, o repasse dos recursos do Fundeb é determinado por outras variantes além das matrículas, tais como os fatores de ponderação e a estimativa de receitas. Isso significa que, mesmo não aumentando o número de matrículas, os entes podem ter aumento de receita com o Fundo. Esse fato aliado à política de avaliação da aprendizagem estimula a redução das matrículas e, portanto, isso se torna um impedimento para a universalização da educação básica.

Por exemplo, em 2007, a rede estadual do Rio de Janeiro contava com 1.189.781 matrículas (que contabilizam para o Fundeb). Em 2020, conta com 670.950; por outro lado, as receitas com o Fundeb passaram de R\$ 1 bilhão, em 2007, para R\$ 2,9 bilhões, em 2020. A rede estadual saltou da penúltima posição do ranking nacional do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do ensino médio, em 2009, para a 5ª posição em 2015. São necessários estudos mais aprofundados para analisar essa correlação entre matrículas, receitas e indicadores de avaliação da aprendizagem. Contudo, as políticas gerencialistas adotadas pelo governo estadual dão fortes indícios de que a redução da rede de ensino da educação básica está diretamente ligada à melhora dos resultados de aprendizagem medidos pelo Ideb nacional. (SOUZA, 2021, p. 796)

Ou seja, apesar de beneficiar municípios com menos recursos, a redistribuição com base nas matrículas gera certo desestímulo à expansão de matrículas, pois isso pode significar que o recurso por aluno seja maior – tendo um número de matrículas maior pela mesma quantidade de recursos, pode significar uma diminuição de recursos por matrícula. Souza (2021) indica que a ampliação de arrecadação pode ampliar as receitas para a educação mesmo sem a ampliação de matrículas nas redes, comparando dados de 2007 e 2020. Contudo, o autor não indica se os dados foram corrigidos para que a comparação direta de magnitude do investimento possa ser feita.

Inicialmente, como trouxe Oliveira e Carvalho (2021, p. 214), o Fundeb utilizava 17 formas diferentes de distribuição proporcional dos recursos, e posteriormente esse número aumentou para 19, chegando a vigorarem 18 formas distintas de repartição. Essas formas, chamadas de fatores de ponderação, levam em conta as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica. No entanto, a definição dos percentuais adotados para esses fatores não seguiu uma lógica clara, resultando em algumas inconsistências, como a inclusão das creches no FUNDEB, levando a um estabelecimento de custo-aluno rebaixado, inferior ao custo real.

Ainda assim, o FUNDEB (2007) foi fundamental para reduzir as desigualdades no financiamento da educação entre os municípios dentro de um mesmo estado. Além disso, proporcionou recursos complementares da União para os estados mais pobres. Apesar de representar apenas 10% do fundo, a complementação da União foi

essencial para reduzir as disparidades entre estados com menor Valor Aluno Ano (VAA) em relação aos demais (CASTIONI; CERQUEIRA; CARDOSO, 2021, p. 285).

Em um país profundamente desigual como o Brasil, as transferências redistributivas tornam-se requisito para a implementação de políticas públicas. [...] Nesse sentido, o Fundeb representa um inequívoco avanço, no sentido de dotar os entes subnacionais, em especial os municípios, de condições mínimas para o financiamento de seus sistemas de ensino. (CASTIONI; CERQUEIRA; CARDOSO, 2021, p. 287)

Farenzena, em sua entrevista com França e Valente (2021, p. 24) destaca que o FUNDEB é uma “reformulação, com escopo bastante ampliado, do FUNDEF”, herdando seus pontos positivos e problemas. Como pontos positivos a entrevistada destaca que o Fundeb possibilitou avanços significativos na valorização dos profissionais do magistério em várias redes públicas de ensino. Esses avanços foram alcançados principalmente através da criação ou reorganização de carreiras e da melhoria na remuneração desses profissionais. Continuou – assim como no FUNDEF – estabelecida a obrigatoriedade de destinar no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério em exercício. Além disso, o FUNDEB se alinhou à Lei nº 11.738/2008, que institui o Piso Salarial Profissional Nacional para o magistério público da educação básica. Com isso, essas iniciativas se complementaram para fortalecer ainda mais a valorização dos professores no sistema educacional, oportunizando significativo aumento na remuneração média dos professores brasileiros (CASTIONI; CERQUEIRA; CARDOSO, 2021, p. 286). Araújo (2021, p. 649) ressalta também que o aumento da contribuição para todas as etapas e modalidades da educação básica, reverberou na ocorrência de, pela primeira vez na história brasileira, a formação continuada de funcionários da educação.

De modo mais crítico, Souza (2021, p. 788) aponta um decréscimo das matrículas na maioria das redes de educação básica além de que,

segundo o Censo da Educação Básica de 2018, das mais de 141 mil escolas, aproximadamente 10% não têm banheiro, 30% não têm água potável, 60% não têm esgotamento sanitário e 70% não têm quadra poliesportiva e biblioteca. Além disso, somos um dos países que pior pagam seus professores. (SOUZA, 2021, p. 788)

Ainda que com grandes avanços, havia ainda a necessidade de aprimorar ainda mais a política de fundos para educação básica brasileira.

O FUNDEB (2006), assim como o FUNDEF, também tinha um período de vigência, com término previsto para o final de 2020. Com um montante de R\$ 165,1 bilhões, o FUNDEB se tornou a principal fonte de financiamento da educação brasileira, representando 63% dos recursos disponíveis para a educação básica pública no país (CASTIONI; CERQUEIRA; CARDOSO, 2021, p. 286).

Logo, a iminência da extinção do Fundeb, que é um mecanismo que redistribuiu 65,5% do total dos recursos destinados ao financiamento das escolas públicas de educação básica em 2019, colocaria em risco a garantia do direito à educação para 39,3 milhões de crianças, jovens e adultos (82,1% das matrículas da educação básica do país em 2019), pois, grande parte das 5.597 redes públicas que contava com as receitas oriundas do Fundeb desde 2007 teria dificuldades para financiar as despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE). (TRIPODI; PERES; ALVES, 2022, p. 3)

Reconhecendo os avanços no financiamento da educação desde a criação do fundo, bem como a preocupação em evitar prejuízos às redes de ensino após o término de sua vigência. O Parlamento Brasileiro assumiu um papel protagonista no debate sobre o assunto ao longo de cinco anos, desde a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15/2015, que tinha como objetivo tornar o FUNDEB permanente. Durante esse período, a PEC recebeu diversas críticas, sugestões de alterações e novas ideias, buscando aumentar os recursos e o comprometimento da União com a educação. Essas avaliações foram embasadas em pesquisas, levantamentos de dados, monitoramentos e análises feitas por representantes de órgãos governamentais, colegiados de estados e municípios, instituições de ensino superior, organizações da sociedade civil, entre outros (RIBEIRO, 2022, p. 3). Tramitação essa, que será abordada mais detalhadamente, mais à frente.

Foi nesse contexto que o Fundeb permanente foi promulgado no último dia 27 de agosto de 2020, pela Emenda Constitucional nº 108 (BRASIL, 2020). A mudança, além de encerrar a transitoriedade do Fundo, constitucionalizar o Custo aluno Qualidade (CAQ), dentre outras regulações, também previu aumento de recursos por parte da União, com a complementação de no mínimo 23% (vinte e três por cento) do total de recursos do fundo, parcelada de forma progressiva em 6 anos, iniciando com 12% em 2021. De forma inovadora, essa complementação terá uma distribuição híbrida, sendo 10% para os fundos estaduais que não alcançarem o mínimo do valor anual por aluno (VAAF); 2,5% para as redes que tiverem melhores desempenhos em indicadores educacionais e, no mínimo, 10,5% para a rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (RIBEIRO, 2022, p. 3)

Vieira (2022) ressalta, em seu texto, que o FUNDEB permanente representa uma conquista significativa para a consolidação e efetivação do direito à educação, especialmente do ponto de vista normativo. Ao transitar da condição de medida temporária para a permanência, com sua inclusão na Constituição Federal de 1988, o FUNDEB se constitui como essencial para a estruturação e concretização desse direito fundamental. De acordo com a autora, o FUNDEB desempenha um papel estruturante ao garantir a consolidação e efetividade do acesso à educação (VIEIRA, 2022, p. 59).

Quanto as novidades na redistribuição híbrida do FUNDEB permanente, destaca-se a complementação da União (com o VAAF, VAAT e VAAR) que passou de 10% para 23% com novas discriminações em sua divisão. Como abordado por Farenzena, em entrevista:

A distribuição pelo VAAF e pelo VAAT resultará, gradualmente, em maior proximidade nos valores por aluno entre as redes públicas de educação básica. Por exemplo, considerando-se projeções com dados de 2017 e uma complementação ainda de 20%, o sistema híbrido permitiria passar de 1.700 para quase 3.000 municípios beneficiados com o complemento federal. A metade da complementação VAAT deverá ser destinada à educação infantil, o que confere prioridade a essa etapa. Outra inovação é a exigência de aplicação de pelo menos 70% dos recursos recebidos do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação, portanto não mais restrito ao magistério. Com isso, fica reconhecida a necessidade de priorizar também, no âmbito do Fundeb, os profissionais não docentes que atuam na educação básica, o que é coerente com os princípios constitucionais de “valorização dos profissionais da educação escolar [...]” e “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública [...]” (Art. 206, V e VIII, respectivamente). (FRANÇA; VALENTE, 2021, p. 25)

Diferentemente do VAAF, o VAAT será calculado com base em todas as receitas municipais de MDE, não só as que compõem o fundo (RIBEIRO, 2022, p.9)

Entre as pesquisas selecionadas para essa seção, duas delas (VIEIRA, 2022; SOUZA, 2021) compreendem que o complemento de 2,5% com base nos resultados, pode ser interpretado como um mecanismo de promoção da desigualdade entre os entes.

[...] à primeira vista, poderia ser vista como avanço, especialmente pelo estabelecimento de condições que têm por objetivo melhorar a qualidade e reduzir a desigualdade na educação. Entretanto, conceder essa espécie de bônus a alguns alunos e escolas em detrimento de outros que possuem os mesmos direitos constitucionais de acesso universal à educação de qualidade, configura “conflito de normas constitucionais”, uma vez que a

bonificação prevista no art. 212-A CRFB/88 conflita com os artigos 205, 211 e 212 da CRFB/88, que em conjunto, concebem a educação como direito de todos e dever do Estado, cujo ensino deve ser ministrado com base nos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, garantido o padrão de qualidade, competindo à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. (VIEIRA, 2022, p. 81-82)

Vieira (2022) levanta que, embora o princípio da igualdade permita tratamento diferenciado para situações desiguais, a complementação-VAAR não tem esse propósito. Em vez disso, busca premiar aqueles que alcançaram melhorias sem analisar as diversas variáveis que contribuíram para essas mudanças, o que pode levar a injustiças e aprofundar as desigualdades educacionais. Para atender aos critérios de equidade, a complementação-VAAR deveria se desvincular dos resultados e priorizar investimentos em redes públicas que apresentam problemas a serem solucionados, buscando equacioná-los e melhorar a aprendizagem e a gestão (VIEIRA, 2022, p. 82).

Souza (2021, p. 797), por sua vez, ressalta que a alocação de um percentual exclusivo para as redes que apresentarem aumento nos índices de aprendizagem pode resultar em uma competição injusta, pois os sistemas com maior capacidade de arrecadação terão mais recursos para investir em suas redes educacionais. Além disso, o setor privado, encontrando ali uma brecha para arrecadar recursos, para aumentar esses índices da rede pública, podem gerar a contratação desses serviços, o que direcionará recursos públicos para o benefício dos empresários. Outra consequência é que essa medida pode incentivar práticas fraudulentas e desencorajar a universalização do ensino, já que a redução de matrículas pode resultar em redes menores e mais fáceis de melhorar seus indicadores.

Além da redistribuição híbrida, a instituição do CAQ – Custo-Aluno Qualidade – como referência para parâmetro de financiamento foi uma conquista nesse FUNDEB permanente. Relacionado com a meta 20 do PNE (2014-2024), para Farenzena, em entrevista, é “instrumento potente para garantir igualdade nas condições de oferta entre redes públicas e escolas de todo o país” (FRANÇA; VALENTE, 2021, p. 25), bem como para Oliveira e Carvalho,

A Meta 20 do PNE traz a previsão de que até o ano de 2019 esse percentual fosse de 7% e que até o final de vigência do Plano, alcançasse os 10% do PIB. A mesma meta traz quatro estratégias que preveem a adoção do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) como o parâmetro inicial de financiamento da

educação básica e sua evolução até a adoção do CAQ com a previsão de que houvesse a complementação da União sempre que não fossem atingidos os valores do CAQi e do CAQ. A meta 20 do PNE é a meta que daria viabilidade ao restante do Plano, assegurando o financiamento adequado da educação, estabelecendo um modelo que parte das condições necessárias para garantir a qualidade para depois definir o custo, os 10% do PIB para o investimento em educação e a definição do CAQ como parâmetro para o financiamento são elementos decisivos neste sentido. O CAQ representa um avanço para pautar o financiamento sobre novas bases, um financiamento que considere as condições mais próximas do ideal para a garantia da qualidade do ensino. (OLIVEIRA; CARVALHO, 2021, p. 215)

Ou seja, a adoção do CAQ no financiamento educacional possibilita aos sistemas de ensino garantirem a universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório. Ao adotar esse modelo, o foco do financiamento se desloca do valor por aluno para um padrão objetivo que considera os insumos necessários antes de definir o valor por aluno. Isso implica em defender uma educação fundamentada em bases sociais sólidas, buscando efetivamente alcançar a qualidade da educação como objetivo central (OLIVEIRA; CARVALHO, 2021, p. 215), muda-se a perspectiva de basear-se no “quanto tenho” para o “quanto preciso”.

Para ilustrar a necessidade de uma complementação da União diretamente aos municípios, o estudo de Ribeiro (2022, p. 12-13) constata que 32% dos municípios brasileiros (1758) recebem complementação da União para o FUNDEB, e a maioria deles (96%) apresenta os menores valores gastos por aluno na educação básica em 2017, até R\$ 5,5 mil. Por outro lado, 66 municípios com apoio da União gastam entre R\$ 5,5 mil e R\$10 mil, e um município (São Caetano de Odivelas/PA) tem gasto-aluno declarado em mais de R\$ 20 mil. A maioria dos municípios que não recebem complementação se encontra nas maiores faixas de valor aluno ano total (VAAT), entre R\$ 5,5 mil e R\$ 48 mil. Entretanto, 293 municípios sem complementação do FUNDEB estão nas menores faixas de gasto, entre R\$ 1,9 mil e R\$ 4,5 mil.

Esses resultados evidenciam as desigualdades na distribuição do financiamento da educação, mesmo em municípios de estados com menores arrecadações, que receberam apoio da União para mudar sua situação socioeconômica. Em municípios de um mesmo estado, considerando o valor *per capita* estadual instituído pelo Fundeb, era esperada uma maior equidade na divisão de recursos (RIBEIRO, 2022, p. 13).

Para tanto, Ribeiro (2022) aponta a importância da garantia de um Sistema de Informações sobre os orçamentos destinados para a educação, que faça levantamentos periódicos diante aos gastos com a educação, como o monitoramento

do VAAT e os dados do Siope (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação), permitindo, assim, o cálculo da aplicação da receita de impostos e contribuições redistribuída a cada ente federado (RIBEIRO, 2022, p. 8), reforçando ainda mais a importância do FUNDEB permanente.

3.3 TRAMITAÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE

Essa seção, apontará, mais especificamente, os trabalhos que abordaram como ocorreu a tramitação para a aprovação do FUNDEB permanente, os atores sociais, as disputas políticas envolvidas no processo, principalmente, a disputa entre público e privado que circundou as diversas sugestões de texto para a EC que aprovou a nova política de fundos.

Os textos analisados a partir desta categoria foram: Paulo Sena Martins (2020), Micaela Passerino Gluz (2021) e Fernando Cássio; Fernanda Moura; Salomão Barros Ximenes (2022).

Para iniciar, traz-se o texto de Martins (2020), sobre o papel fundamental do Legislativo para as políticas de fundos no Brasil.

O fato de terem o Fundef e o Fundeb tido origem em proposições legislativas encaminhadas formalmente pelo Poder Executivo leva a interpretações que consideram o papel do Legislativo como coadjuvante ou meramente ratificador. É claro que ambos os representantes desses poderes são eleitos, a maior parte, na mesma eleição e o governo tende a, ou ao menos procura, formar maioria no Congresso Nacional. E, sob o impacto inicialmente da vitória eleitoral e posteriormente do peso da caneta, procura elaborar e controlar a agenda das políticas públicas. Todavia, há um amplo espaço – que tem sido aproveitado –, para que o Legislativo corrija ou aperfeiçoe propostas do Executivo ou apresente e aprove as suas próprias (MARTINS, P. 2012; MARTINS, R. 2012). (MARTINS, 2020, p. 2)

Apesar da proposição em relação a regulamentação do FUNDEF e do FUNDEB ter vindo do Executivo, o Legislativo teve relevante participação e alteração nessas políticas. Além disso, a rede de movimentos sociais, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, surgiu com grande capacidade de intervenção, atuando com formulações, intervenções técnicas e mobilização político-social. Além disso, a Campanha contou com o respaldo técnico da Fineduca. Durante o processo de debate da PEC 15/2015, outra rede, o Todos pela Educação, também se destacou ao mobilizar atores e realizar intervenções técnicas, servindo “como um polo aglutinador de outras abordagens e parlamentares” (MARTINS, 2020, p. 2).

Já o FUNDEB permanente teve suas proposições todas vindas do Legislativo, como aponta Martins (2020, p. 2-3): PEC 15/2015 (de autoria da Deputada Raquel Muniz, sendo relatora a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende); PEC 65/2019 (de autoria do Senador Randolfe Rodrigues e outros. Relator – Senador Flávio Arns) e PEC 33/2019 (de autoria do Senador Jorge Kajuru e outros. Relator – Senador Zequinha Marinho). Em síntese, os papéis do Legislativo são aprovar leis e fiscalizar o Poder Executivo, por meio de comissões, havendo 25 comissões permanentes – entre elas, a de Educação; que acabam demandando mais tempo para discussões –, e dependendo da urgência da matéria recorre-se a comissões especiais para trazer mais agilidade ao processo de construção da lei. Além disso, para garantir que as normas elaboradas representem a melhor elaboração técnica e política, utiliza-se como instrumento as audiências públicas, contando com diversos atores sociais e institucionais (MARTINS, 2020, p.3-5).

Gluz (2021), já abordada no capítulo 2, faz um grande levantamento dos atores e o percurso dos debates no Legislativo para a aprovação do FUNDEB permanente. Os principais destaques em torno do projeto político do Novo FUNDEB foram a Campanha Nacional pelo Direito a Educação e o Todos pela Educação, com um enfoque maior relacionado à complementação da União, desempenhando papéis ativos durante a tramitação da PEC 15/2015, porém, com visões divergentes.

O TPE defendeu ao longo do processo que a contribuição da União não precisava exceder 15%, argumentando que esse aumento seria suficiente para garantir uma educação de qualidade. Para eles, o problema residia na ineficiência na gestão dos recursos. O governo federal, por meio do, na época, ministro da Economia, Paulo Guedes, também compartilhava dessa posição e tentou influenciar o Congresso incluindo propostas próprias no FUNDEB permanente (GLUZ, 2021).

Dois dias antes da votação na Câmara dos Deputados, o governo federal, representado pelo ministro da Economia Paulo Guedes, apresentou uma contraproposta ao Novo Fundeb para parlamentares de centro-direita, buscando apoio ao governo Bolsonaro. Essa contraproposta tinha o intuito de modificar substancialmente o projeto da PEC. Além de propor o adiamento da votação da PEC para 2022, ela mantinha os atuais 10% de complementação da União para o Fundeb, conforme já existente na Emenda Constitucional (EC) que criou o Fundeb originalmente. Os outros 10%, que já tinham consenso para serem acrescidos à contribuição, seriam destinados ao financiamento do Renda Brasil, um programa em elaboração pelo Ministro da Economia que supostamente substituiria o Bolsa Família. Dessa forma, a contraproposta do governo não se limitava a uma proposta para o Fundeb, mas era uma tentativa de pressionar o Congresso Nacional a aprovar projetos

de sua autoria, redirecionando recursos já consensualizados para outras finalidades. (GLUZ, 2021, p. 11)

Além dessa medida, o executivo tentou também adiar a implementação do FUNDEB permanente para o ano de 2021, o que faria com que muitas redes estaduais e municipais, que dependem majoritariamente dos recursos do FUNDEB, pudessem ruir (CÁSSIO; MOURA; XIMENES, 2022, p. 3).

Por outro lado, a CNDE, alinhada às posições dos movimentos sociais, defendeu desde o início a necessidade de uma significativa elevação da complementação da União, buscando um mínimo de 40%. Suas pesquisas apontavam a falta de recursos financeiros, especialmente para valorizar os profissionais da educação. No entanto, devido à pressão política do governo federal e do então presidente da Câmara, Rodrigo Maia, outros retrocessos ocorreram no projeto, o que levou a CNDE a ceder e acordar um percentual de 23%.

Após a aprovação da EC 108/2020, que instituiu o FUNDEB permanente por meio de um processo político participativo, surgiu a necessidade de elaborar e aprovar sua regulamentação. Esse processo teve início com a tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 4.372/2020. No entanto, conforme destacado na análise de Cássio, Moura e Ximenes (2022), durante as discussões em torno desse projeto, houve uma adesão expressiva a uma proposta inédita: a transferência de recursos públicos para instituições de ensino fundamental e médio privadas (entidades filantrópicas, comunitárias ou confessionais sem fins lucrativos). Esse movimento ocorreu na Câmara de Deputados, com uma votação de 311 a 131, contrariando as diretrizes estabelecidas na Constituição de 1988.

Cássio, Moura e Ximenes (2022, p. 5-6) destacam que esse texto foi ao Senado que recebeu várias modificações a fim de desfazer as medidas privatizantes aprovadas na Câmara e conseguiu reverter tal proposta, aprovando um substitutivo por 470 votos a 15. Porém, novamente, após a votação do texto principal no Senado, deputados do partido Novo insistiram em incluir novamente o conteúdo da emenda privatizante e levaram-na à plenária. Por 286 votos a 163, o destaque foi vetado.

Um dos argumentos utilizados pelos personagens centrais que propuseram essa privatização, era a comparação do ensino fundamental e médio com as creches e pré-escolas, as quais têm legitimadas o conveniamento para oferta de vagas com recursos públicos. Porém, como está no artigo 213 da CF de 1988, é necessário comprovar a insuficiência de vagas para que haja repasse de verba pública para

instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais sem fins lucrativos. O que não é o caso dos ensinos fundamental e médio, que, pelo contrário, possuem suficiência de vagas nas redes públicas brasileiras (CÁSSIO; MOURA E XIMENES, 2022, p. 3 e 5).

Cássio, Moura e Ximenes (2022, p. 13-15) destacam o perfil dos 163 parlamentares que votaram a favor da medida privatizante para a legislação do FUNDEB permanente: 3% declaram-se como professores (3); enquanto 67% declaram-se como empresários (32), pastores evangélicos (30), membros (ou ex-membros) das forças de segurança (26) e advogados (21). Além disso, apontam também as Frentes Parlamentares Mistas que esses atores fazem parte e em quais eles são hiper e sub-representados:

Frente Parlamentar Mista (FPM) contra o Aborto e em Defesa da Vida (52,6%), FPM de Enfrentamento à Pedofilia (52,2%), FP em Defesa da Vida e da Família (47,8%), FPM da Redução da Maioridade Penal (47,7%), FP Armamentista (47,1%), FP pelo Livre Mercado (46,8%), FP Evangélica do Congresso Nacional (46,2%) e FP de Apoio ao Ensino Militar no Brasil (46,0%). Ao mesmo tempo, o grupo está sub-representado na FPM em Defesa da Renda Básica (11,7%), FPM em Defesa da Democracia e dos Direitos Humanos (11,8%), FPM pelo Fortalecimento do SUS (13,4%) e FPM Brasil-África de Enfrentamento ao Racismo (14,8%). (CÁSSIO; MOURA E XIMENES, 2022, p. 14 e15).

Ou seja, tanto na tramitação da PEC e da PL do FUNDEB permanente, houve disputas políticas acirradas entre representantes de diferentes grupos sociais, principalmente com representantes e simpatizantes de perspectivas privatizantes e conservadoras. Mostrou-se a importante mobilização dos setores pró-educação pública (CÁSSIO; MOURA E XIMENES, 2022, p. 21) para vencer o reacionarismo e o retrocesso social daquele episódio. Medida que, assim como nas tramitações passadas, deve se estender para a regulamentação de dispositivos como “o CAQ (Custo Aluno-Qualidade), o Sinaeb (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), o SNE (Sistema Nacional de Educação) e o critério de distribuição de uma nova complementação da União relacionada ao atingimento de resultados educacionais (VAAR)” (CÁSSIO; MOURA E XIMENES, 2022, p. 21).

Nazareth (2021, p.3) reforça a argumentação da inconsistência da privatização das etapas do ensino fundamental e médio por instituições filantrópicas sem fins lucrativos, trazida por Cássio, Moura e Ximenes (2022). Em seu trabalho, aponta justamente que a regulamentação do FUNDEB (Lei nº 11.494/2007) serviu de

obstáculo para implementação de escolas *charter*⁵ no ensino fundamental e médio. Pois, justamente, permite apenas a distribuição de recursos para entidades privadas no caso de vagas ofertadas em creches, na educação do campo e na pré-escola (somente até a universalização dessas etapas e modalidades, prevista no PNE e que vigora desde o FUNDEB), em casos de ausência de oferta pública, tema que será abordado à frente. Assim, a manutenção dessa característica para o ensino fundamental e médio na legislação do FUNDEB permanente significa a manutenção da defesa da educação pública.

Um exemplo prático que foi a tentativa de implementação de escolas *charter* em Goiás para as etapas de ensino fundamental e médio (NAZARETH, 2021, p. 11), que queria transferir (sob governança de Marconi Perillo – PSDB-GO) a gestão de 30% das escolas básicas do estado, para Organizações Sociais (OSs). Tal medida foi barrada pelo Ministério Público de Goiás pois o FUNDEB permite a remuneração dos profissionais da educação com vínculo empregatício direto com o ente governamental que o remunera, sendo as OSs um intermediário dessa vinculação. Assim, não houve a materialização do uso das verbas do fundo pelas OSs.

Portanto, é possível considerar o FUNDEB permanente como uma vitória parcial. Houve avanços importantes, como a sua constitucionalização e o aumento do percentual de complementação da União e manutenção de progressos anteriores, como a não aprovação do repasse de recursos do fundo para instituições de ensino fundamental e médio, sendo uma das medidas que barra a expansão do uso de recursos públicos para instituições privadas. No entanto, o projeto político ainda está longe do ideal e das necessidades da população brasileira em termos de recursos para proporcionar uma educação verdadeiramente de qualidade no país, conforme apontado pelos estudos da CNDE (GLUZ, 2021, p.14).

Mas, como destacado, a educação infantil é uma das poucas etapas da educação básica que mantém a privatização com instituições privadas sem fins lucrativos, mostrando a equivocada percepção da etapa como um “elo-frágil”. A educação infantil, além das modalidades de educação de jovens e adultos e educação

⁵ São chamadas de escola *charter* as escolas privadas ou de gestão privada financiadas com verbas públicas para oferecerem vagas para a população. Os modelos de *charter* são diversos e variam de acordo com a legislação e o contexto local. A diminuição da burocracia é vista como promotora de autonomia e eficiência. Todavia, essas escolas são reguladas pelos seus resultados, principalmente em exames de larga escala, dentro da lógica da concorrência de mercado. (NAZARETH, 2021, p. 2) Modelo que Nazareth (2021, p.10) considera como sinônimo para o formato de convênios.

especial, bem como suas relações com as políticas de fundos serão abordadas no próximo subcapítulo.

3.4 ETAPAS E MODALIDADES

Para iniciar esse subcapítulo que relaciona etapas (destaque à educação infantil) e modalidades (educação de jovens e adultos e educação especial) às políticas de fundos, principalmente ao FUNDEB permanente, traz-se a seção temática de Faria, Canavieira e Arelaro (2022), que faz uma homenagem a Lisete Arelaro, pesquisadora que se destacou no debate sobre financiamento da Educação Infantil.

A Educação Infantil (creche e pré-escola) é considerada a primeira etapa da Educação Básica e é respaldada como direito educacional pela LDB nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), sendo sua garantia dever do Estado (PESSANHA, 2022, p. 3). Para tanto, como reforça Arelaro, “a garantia de uma Educação Infantil de qualidade não se faz apenas com repasse de recursos, mas sem ao menos isso é impossível discutir qualidade” (FARIA; CANAVIEIRA; ARELARO, 2022, p. 2). Assim, esse repasse ocorreu, principalmente pela vinculação orçamentária à educação, sendo a etapa da Educação Infantil abrangida na política de fundos apenas no FUNDEB.

No artigo "Não só de palavras se escreve a Educação Infantil, mas de lutas populares e do avanço científico" de 2005 (FARIA; CANAVIEIRA; ARELARO, 2022, p. 2-3), Arelaro destaca que a Educação Infantil vai além de aprender a ler e escrever, representando um direito mais amplo. Porém, com a abrupta transição de crianças de 6 anos para o Ensino Fundamental, resultado da ampliação da educação obrigatória no Brasil, esse direito limita-se. A autora argumenta que essa mudança prejudica o processo educacional das crianças pequenas, observando que, mesmo antes dessa alteração, algumas crianças menores de 7 anos já estavam sendo matriculadas no Ensino Fundamental devido ao FUNDEF, que valoriza mais o financiamento para essa etapa. Além disso, as crianças de 5 anos estão sendo “alocadas” em escolas de Ensino Fundamental para atender a obrigatoriedade de escolaridade aos 4 anos. Assim, defende que o incentivo financeiro estimulou a antecipação do início do Ensino Fundamental, comprometendo a qualidade da educação infantil. Além disso, aponta sobre as diversas propostas e visões que diminuem a etapa da educação infantil, sugerindo a não obrigatoriedade do atendimento à educação infantil ou sua privatização.

Então, sob esse contexto, a seção temática das autoras objetivou apresentar pesquisas e estudos que abordam os temas mais urgentes relacionados ao financiamento da educação básica no Brasil (FARIA; CANAVIEIRA; ARELARO, 2022, p. 4), dentre eles, artigos também selecionados para análise durante o levantamento bibliográfico para elaboração desse trabalho [(FLORES; LUTZ, 2022), (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2022), (PESSANHA, 2022)], os quais serão abordados, a seguir, juntamente com as demais pesquisas para essa seção, que incluem os textos de José Marcelino de Rezende Pinto (2021), Fabiana Nery de Lima Pessanha (2021), Fabiana Nery de Lima Pessanha (2022), Maria Luiza Rodrigues Flores; Diego Lutz (2022), Ivone Garcia Barbosa; Telma Aparecida Teles Martins Silveira; Marcos Antônio Soares (2022), Dhaiene de Jesus dos Reis Bruno (2022) e Vanessa Dias Bueno de Castro; Marcia Maurilio Souza; Marileide Gonçalves França; Rosângela Gavioli Prieto; Douglas Christian Ferrari de Melo (2022).

Considerando o contexto prévio de desvalorização e a não-inclusão da educação infantil diante ao FUNDEF, levantado por Faria, Canavieira e Arelaro (2022), a partir da aprovação do FUNDEB (2007), a Educação Infantil integrou o rol de etapas abrangidas pelos recursos da política de fundos. Vale destacar, como trazem Barbosa, Silveira e Soares (2022, p. 5), a inclusão da creche para a política de fundos foi uma vitória, pois no texto original da EC ela foi deixada de fora, sendo inserida apenas após a mobilização em prol das crianças de 0 a 3 anos.

Como trazem Flores e Lutz (2022, p. 9) a partir da implementação do FUNDEB, municípios que oferecem educação infantil começaram a receber recursos desse Fundo, possibilitando uma expansão gradual do atendimento tanto na creche quanto na pré-escola. Em 2007, havia 1.597.728 crianças matriculadas em creches e 4.976.641 em pré-escolas, enquanto em 2019, as matrículas em creches aumentaram para 3.755.092 e na pré-escola foram 5.217.686 matrículas, conforme informações do Censo Escolar da Educação Básica de 2021.

Porém, como destacam Lutz e Flores (2022, p. 2):

[...] durante a vigência deste Fundo, o necessário aporte da União não se efetivou de maneira a diminuir desigualdades históricas no acesso e na qualidade da oferta dessa etapa no País, marcadas por diferentes realidades municipais, especialmente se considerarmos o direito educacional para crianças de até três anos, em que os valores *per capita* da creche não possibilitam o financiamento dos insumos necessários para o funcionamento dessas instituições.

Os autores (FLORES; LUTZ, 2022, p. 4) destacam ainda que, de acordo com o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das metas do PNE 2020, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), em 2018, aproximadamente 35,7% das crianças estavam sendo atendidas em creches, enquanto na pré-escola esse número era de 93,8%. No entanto, o Balanço das metas do PNE de 2020, divulgado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) contínua de 2018, indica que esses números não estão evoluindo de forma satisfatória nos últimos anos, tornando improvável o alcance das metas estabelecidas para a educação infantil até 2024 (de inclusão de 50% da população da faixa etária na etapa até 2024). Para cumprir tais metas, como mencionado no Relatório do INEP, seria necessário criar cerca de 1,5 milhão de vagas para crianças de 0 a 3 anos e 330 mil vagas para crianças de 4 e 5 anos, sendo a maioria em municípios grandes. Dada a desigualdade entre as realidades municipais, isso implicaria em investimentos adicionais além do que foi praticado no FUNDEB até 2020.

Com o fim da vigência do FUNDEB (2007), em 2020, aprova-se a EC (nº 108/2020) relativa ao FUNDEB permanente, que teve durante a tramitação sua pauta principal ao redor do percentual de complementação por parte da União aos estados e municípios (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2022). Mas,

Após a aprovação da EC nº 108/2020 foi necessária a regulamentação do Fundeb permanente. Na Câmara dos Deputados foi apresentado o Projeto de Lei n. 4372/2020 (PL nº 4372/2020). No momento, ressurgiu a discussão do financiamento em que se alterava para toda a Educação Básica o cômputo de matrículas em “instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público”. Essa questão foi amplamente combatida por movimentos sociais, que compreendiam o retrocesso da educação brasileira ao se permitir dinheiro público em âmbito privado. Toda a pressão social na Câmara dos Deputados fez o Congresso retroceder e rever essa questão. No Senado, por sua vez, retornou-se ao texto original apresentado à Câmara do Deputados. A ampliação da destinação de recursos a segmentos e modalidades da Educação Básica privada não foi aprovada, porém, manteve-se, entre outros, a inclusão da creche (zero a três anos de idade) e da pré-escola (quatro e cinco anos de idade) de instituições privadas conveniadas no Fundeb. Ou seja, o Congresso cedeu à pressão de grupos privatistas. O texto retornou à Câmara dos Deputados e, finalmente, foi aprovado sem qualquer modificação em relação ao texto do Senado, constituindo a Lei nº 14.113/2020 (BRASIL, 2020b). Como é possível concluir, o novo Fundeb (BRASIL, 2020b), apesar dos avanços importantes, ainda não favoreceu uma mudança de postura em relação à Educação Infantil. Verifica-se que, na questão das matrículas, permanece a concepção sobre uma “aceitável” relação pública com o âmbito privado na oferta de Educação Infantil em creches e para pré-escolas, até a universalização desta. (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2022, p. 10)

Desse modo, a aprovação do conveniamento com instituições privadas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas) sem fins lucrativos, conveniadas dentro da legislação do FUNDEB permanente evidencia a natureza contraditória e prejudicial com a qual a educação das crianças de zero a seis anos é abordada, com o Estado fomentando e compartilhando dessa responsabilidade pela oferta direta das matrículas para essa etapa da educação básica, mostrando a facilidade que é torná-la uma “moeda de troca”, reforçando a concepção assistencialista de Educação Infantil (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2022, p. 10-11). Diferentemente das etapas do Ensino Fundamental e Médio, que ao terem propostas de privatização, tiveram sua revogação.

A Educação Infantil é inserida nesse contexto de confronto entre forças hegemônicas e contra-hegemônicas, sendo tratada como mercadoria e instrumento de consumo, além de ser utilizada para o controle da esfera pública por grupos capitalistas. A ausência e omissão do Estado no financiamento são estratégias dessa abordagem neoliberal que guia as políticas (ou a falta delas) para a primeira fase da Educação Básica. Adicionalmente, observa-se a estratificação de classes dentro do cenário educacional, onde a Educação Infantil é preconceituosamente vista como um "espaço" de menor influência política, sujeito a acordos e negociações "possíveis," e perdendo as supostas "oportunidades" no âmbito capitalista. (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2022, p. 12)

Entretanto, vale destacar que o fato de a Educação Infantil estar inserida nesse contexto de privatização não significa a “ausência e omissão do Estado no financiamento”, já que ele acabou fomentando e aprofundando o que historicamente se construiu com a destinação de receitas públicas para entidades privadas de Educação Infantil. Desse modo, com a grande influência privatizadora na etapa, acaba não sendo um espaço de “menor influência política”, mas, sim, de uma forte disputa política.

Tais perspectivas diante da educação infantil e as políticas de fundos, com enfoque no FUNDEB permanente, são trazidas pelos estudos de Pessanha (2021 e 2022), com um recorte espacial do município de São Gonçalo/RJ. A compreensão das manifestações do viés privatista no âmbito educacional, dentro do contexto de diferentes interesses políticos, é fundamental para uma análise mais profunda da educação infantil em São Gonçalo, a qual representa um reflexo das periferias urbanas. Isso possibilita uma visão abrangente das políticas de financiamento e dos interesses envolvidos na educação da pequena infância nesse município. Os estudos

realizados sobre o financiamento e atendimento educacional para crianças de 0 a 3 anos em São Gonçalo destacam uma rede pública municipal insuficiente, bem como a predominância de matrículas em creches comunitárias e conveniadas, além do acentuado viés privatista como característica proeminente do atendimento a esse grupo (PESSANHA, 2021, p. 8-10).

Considerando os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), é possível esboçar duas afirmativas sobre o atual panorama de atendimento à Educação Infantil – creche –, no município de São Gonçalo: A primeira é o elevado contingente do segmento da população de 0 a 3 anos de idade que não é atendido pelos serviços públicos educacionais. A população gonçalense de 0 a 3 anos, em 2014, era de 47.821 crianças, aproximadamente (SÃO GONÇALO, 2015), diante do registro de 813 matrículas em creches municipais (INEP, 2014), revelando a contrastante parcela desse segmento infantil historicamente excluída das políticas públicas educacionais na cidade. [...] A segunda afirmativa possível é que o atendimento educacional no município, às crianças de 0 a 3 anos, é majoritariamente realizado pela rede privada de ensino, levando-nos a identificar o privatismo como uma das principais características do atendimento educacional à pequena infância, na cidade. Essa afirmação é possível de ser constatada a partir dos dados de matrícula disponíveis no INEP (2001-2020) [...]. (PESSANHA; 2021, p. 8)

Essas complexidades sugerem fragilidades (PESSANHA; 2021, p. 12; 2022, p. 12) nas políticas municipais para garantir uma educação pública, gratuita e de qualidade, principalmente para crianças de 0 a 3 anos. Essa análise também ressalta as interações entre o poder local e as políticas educacionais, que têm impacto direto no financiamento para essa faixa etária. No cenário nacional, essa abordagem histórica também reforça tendências assistencialistas e conservadoras, assim como o caráter privatista nas políticas educacionais voltadas para a infância. A compreensão dessas dinâmicas ajuda a explorar a estruturação do direito educacional para essa população, não apenas em São Gonçalo, mas em todo o país. Portanto, investigar as políticas de financiamento, especialmente para crianças de 0 a 3 anos, à margem das políticas mais abrangentes de Educação Básica e em relação ao poder local, auxilia na compreensão da complexidade dessa questão (PESSANHA, 2021, p. 13).

No âmbito da Educação Especial (CASTRO; SOUZA; FRANÇA; PRIETO; MELO, 2022) a regulamentação do FUNDEB permanente evidencia uma disputa pelo financiamento público na educação especial. Forças políticas conservadoras buscam manter o repasse a instituições privadas sem fins lucrativos, em detrimento da promoção da inclusão escolar nas redes públicas. Essa estratégia envolveu políticos

ligados a instituições de educação especial, enquanto movimentos de defesa da educação pública se opuseram, defendendo o financiamento exclusivo para a educação básica pública. Após intensas negociações, as instituições privadas foram incluídas no Fundeb, mantendo serviços segregados (CASTRO; SOUZA; FRANÇA; PRIETO; MELO, 2022, p. 14).

Os autores (CASTRO; SOUZA; FRANÇA; PRIETO; MELO, 2022, p. 16). destacam, por fim, que a escolha entre alocar recursos do FUNDEB em setores público ou privado depende das forças políticas presentes nos governos locais e da influência da sociedade civil organizada. Assim, a direção dos recursos é influenciada pela dinâmica política e pelo envolvimento da comunidade. Sugerem que ao aprimorar as políticas educacionais, especialmente em relação à educação inclusiva, com foco na promoção da escola pública e gratuita, existe a oportunidade de garantir que o financiamento público seja predominantemente direcionado para o setor público. Isso implicaria fortalecer as ações voltadas para a melhoria da educação no contexto escolar público e gratuito, o que poderia influenciar positivamente na alocação dos recursos do FUNDEB.

Quanto ao FUNDEB e a modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA), Pinto (2021), destaca em seu trabalho o histórico do impacto das políticas de fundos à modalidade. Em geral, o autor destaca que o durante o período de vigência do FUNDEB, nenhuma unidade federada teve suas matrículas em uma crescente (PINTO, 2021, p. 6), diferentemente do período do FUNDEF (PINTO, 2021, p. 3-4) em que a etapa chegou crescer até 74% nas redes estaduais e 198% nas redes municipais, contrapondo a queda de 51% da rede privada.

Paralelamente a política de fundos, programas como Recomeço (Resolução FNDE nº 12/2001) e Fazendo Escola (Resolução FNDE nº 5/2003), que destinavam recursos adicionais, de fora dos fundos, para redes estaduais e municipais, em função das matrículas na EJA, “parecem indicar que a EJA responde mais a políticas de estímulo de atendimento externas à política de fundos” (PINTO, 2021, p. 8).

O autor sintetiza, com base em dados levantados no transcorrer do trabalho, por fim, o contexto geral para a EJA em relação ao FUNDEB:

- Queda na matrícula de EJA no ensino fundamental e médio;
- Queda nas matrículas de EJA integrada à formação profissional;
- Queda da participação da EJA no total das matrículas na educação básica, mesmo em um cenário de queda dessa última;

- Avanço extremamente lento em relação às metas do PNE mais diretamente relacionadas à EJA, indicando o seu provável não atingimento em 2024. Particularmente em relação a seu financiamento, constatou-se:
- Queda dos gastos federais empenhados, a partir de 2012, com o abandono do setor, a partir de 2017, nos governos Temer e Bolsonaro;
- o pouco que resta de atendimento está na mão dos estados (54%) e municípios (40%), mas, entre 2007 e 2019, houve uma queda de 7,5% na participação estadual, mal compensada por uma elevação de apenas 4% na presença municipal;
- com isso, embora pequena, a participação do setor privado cresceu 75% no período, em parte, com o recebimento de repasses de recursos públicos;
- um potencial de recursos com o atendimento na EJA presencial de 0,28% do PIB, cerca de 7,5% do potencial estimado de recursos para a educação básica. (PINTO, 2021, p. 17)

Sob essa conjuntura, o autor delibera que no contexto do FUNDEB permanente, há uma descrença sobre um impacto positivo diante a EJA, considerando seu alinhamento com a lógica do fundo anterior, sendo a regulamentação do CAQ a maneira mais eficaz de estimular a expansão do atendimento, virando a chave da receita disponível para a chave da receita necessária para manter o padrão de qualidade. Mas até tal objetivo acontecer, a proposição de programas que encaminhem recursos diretamente aos entes federados para o fomento da educação de jovens e adultos, de acordo com as matrículas nas modalidades (como o programa Recomeço e Fazendo Escola), se torna uma saída para o incentivo das políticas da EJA.

3.5 SÍNTESE DAS ANÁLISES CONSTRUÍDAS SOBRE O FUNDEB PERMANENTE

Os trabalhos selecionados oferecem uma visão abrangente das políticas de fundos, abordando mudanças ao longo do tempo, desafios e conquistas que culminaram na aprovação da Emenda Constitucional (EC) 108/2020, estabelecendo o FUNDEB permanente. Inicialmente, os autores (MORAIS, 2022; CASTIONI; CERQUEIRA; CARDOSO, 2021; OLIVEIRA; CARVALHO, 2021) exploram o contexto da organização territorial do Brasil e como isso influencia a estrutura governamental, destacando o federalismo e a autonomia dos governos subnacionais na tomada de decisões. No entanto, a complexidade do federalismo resultou em disparidades financeiras e de gestão entre os entes subnacionais, afetando a provisão de serviços públicos e a redução das desigualdades.

Abordam-se também a evolução das políticas de fundos, começando pelo FUNDEF, estabelecido em 1996 pela EC 14, que promoveu a universalização do ensino fundamental, mas limitou o atendimento a outras etapas educacionais (FRANÇA; VALENTE, 2021; OLIVEIRA; CARVALHO, 2021). Apesar de reduzir as desigualdades dentro dos estados, não foi eficaz na diminuição das disparidades interestaduais devido a disparidades nas fontes de receita e falta de complementação federal. Com o término do FUNDEF em 2006, surgiu o FUNDEB, que ampliou a subvinculação de recursos e expandiu sua abrangência para outras etapas da educação básica.

O FUNDEB contribuiu significativamente para a valorização dos profissionais do magistério e possibilitou avanços na remuneração dos professores, além de promover a equidade financeira entre os municípios dentro de um mesmo estado (CASTIONI; CERQUEIRA; CARDOSO, 2021; ARAÚJO, 2021). No entanto, algumas críticas apontam para a diminuição das matrículas e para a possibilidade de desestímulo à expansão dessas matrículas devido à redistribuição com base nas matrículas (SOUZA, 2021).

O FUNDEB permanente, estabelecido pela EC 108/2020, representa uma conquista importante ao tornar o fundo permanente e introduzir o Custo-Aluno Qualidade (CAQ) como referência para o financiamento. A EC também prevê um aumento na complementação da União ao longo dos anos, com critérios específicos para a distribuição desses recursos. No entanto, algumas críticas são levantadas principalmente em relação a complementação-VAAR, como a possibilidade de aprofundar desigualdades entre entes e a competição injusta entre sistemas de ensino (VIEIRA, 2022; SOUZA, 2021).

Já, os trabalhos que examinaram a tramitação e aprovação do FUNDEB permanente, os atores envolvidos, incluindo disputas políticas, com foco na tensão público-privado nas sugestões para a EC que criou o novo fundo. Martins (2020) destaca o papel-chave do Legislativo nas políticas de fundos no Brasil, apesar da origem executiva das propostas do FUNDEB e FUNDEF.

Enquanto o Executivo propôs o FUNDEF e FUNDEB, o Legislativo também desempenhou papel relevante. Movimentos como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Todos pela Educação atuaram ativamente, embora com visões diferentes. O FUNDEB permanente teve proposições legislativas, ressaltando a função do Legislativo na aprovação e fiscalização. Gluz (2021) explora os atores e

debates na aprovação do FUNDEB permanente, com ênfase nas abordagens distintas de Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Todos pela Educação.

Houve disputas acirradas durante a tramitação, incluindo propostas privatizantes defendidas por setores conservadores. O governo tentou modificar substancialmente o projeto, desviando recursos consensuais para outros fins. Cássio, Moura e Ximenes (2022) relatam detalhes das tentativas de privatização e a resistência, incluindo a influência de parlamentares com diversas afiliações. O texto aprovado mantém o caráter público da educação, mas desafios persistem.

Nazareth (2021) reforça que a regulamentação do FUNDEB limita instituições filantrópicas apenas a etapas específicas. Exemplos práticos, como tentativas de escolas charter em Goiás, destacam a importância da regulamentação do FUNDEB como uma barreira para a expansão dessa forma de privatização.

Quanto à educação infantil em relação ao FUNDEB permanente, destaca-se principalmente a herança que se obteve a partir da política de fundos anterior, em que houve uma vitória ao incluir a creche na política de fundos (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2022), mas ressalta-se a presença de instituições privadas recebendo recursos do fundo público, refletindo processos históricos e disputas pelo fundo público por parte de entidades privadas dessa etapa em relação a outras (PESSANHA, 2021; 2022; FARIA; CANAVIEIRA; ARELARO, 2022).

O FUNDEB permanente trouxe uma disputa em relação ao financiamento público para a Educação Especial (CASTRO; SOUZA; FRANÇA; PRIETO; MELO, 2022). Forças políticas conservadoras buscaram manter o repasse de recursos para instituições privadas sem fins lucrativos, em detrimento da promoção da inclusão escolar nas redes públicas. Pessanha (2022) salienta que a regulamentação do FUNDEB permanente reflete uma batalha política entre grupos que buscam manter repasses a instituições privadas e movimentos defensores da educação pública inclusiva.

Sobre a EJA, o levantamento de dados demonstrou que não houve um impacto positivo significativo durante a vigência do FUNDEB (PINTO, 2021). Houve quedas nas matrículas da EJA no ensino fundamental e médio, bem como na participação total das matrículas na educação básica. Além disso, houve uma diminuição dos gastos federais direcionados à EJA a partir de 2012, o que indica um abandono do setor em governos posteriores a esse ano. Desse modo, Pinto (2021), vê a regulamentação do CAQ, considerando as especificidades da EJA, como uma das

possibilidades para o maior investimento na modalidade no FUNDEB permanente, reduzindo as desigualdades.

Os trabalhos enfatizam, assim, a importância da complementação da União e da adoção de mecanismos de monitoramento e informação para garantir a efetividade das políticas de financiamento da educação. De modo geral, apesar das constantes disputas políticas que envolvem a política de fundos, aprovação do FUNDEB permanente representa um avanço na busca pela equidade, qualidade e universalização do ensino no Brasil, mesmo com a permanência de desafios na implementação e no aprimoramento de política em prol de uma diminuição das desigualdades educacionais (SOUZA, 2021), dentro dos limites e possibilidades da política de fundos.

4. CONCLUSÃO

A pergunta de pesquisa deste trabalho é como as pesquisas na área de Políticas Educacionais conceituam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) permanente e se o consideram capaz de se constituir como amenizador das desigualdades educacionais, no que tange ao financiamento da educação no âmbito dos municípios.

Para construir as análises foram utilizados os recursos da abordagem qualitativa de pesquisa e da metodologia de revisão de literatura. Foram selecionados artigos publicados e disponíveis em dois repositórios: CAPES e FINEDUCA; publicados no período entre 2020 e 2022; a partir dos seguintes descritores: FUNDEB, Novo FUNDEB, FUNDEB permanente.

Foram selecionadas 22 publicações, sendo 19 artigos, uma seção temática e 2 entrevistas, que atenderam os critérios da pesquisa. Os textos foram lidos e analisados na sua integralidade. Para a análise, foram construídas três categorias, a partir das quais as publicações foram organizadas: “Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos”, “Tramitação do FUNDEB permanente” e “Etapas e modalidades”

A análise dos trabalhos por categorias permitiu apresentar reflexões importantes sobre o problema de pesquisa. Considera-se que, segundo os autores analisados, é possível inferir que o FUNDEB permanente é uma vitória parcial para educação (GLUZ, 2021). Pode-se concluir que é a dualidade que permeará essa resposta, seja no aspecto de ampliar a distribuição de recursos e ao mesmo tempo não distribuir o suficiente; seja no aspecto da disputa entre público e privado; seja na valorização de certas etapas (ensino fundamental e médio) em detrimento de outras etapas e modalidades (educação infantil, EJA e educação especial), por meio de convênios com a instituições privadas; seja no aumento da complementação por parte da União porém, com uma porcentagem desta ser potencialmente favorecedora de um aumento de desigualdades educacionais. É importante ressaltar que o percentual de recursos passíveis de distribuição a partir do critério de rendimento escolar é pequeno (2,5% da complementação da União) frente ao montante total de recursos do FUNDEB permanente e que uma análise mais precisa sobre o potencial de ampliação de desigualdades a partir desse mecanismo exigirá pesquisas empíricas a partir de evidências.

Ainda assim, apesar da dualidade, a aprovação do FUNDEB permanente significou uma vitória em direção a amenização das desigualdades ao considerar, primeiramente, que a União – com maior capacidade de arrecadação em relação aos outros entes federados – vai aumentar sua porcentagem de complementação (de 10% para 23%).

Ademais, ao regatar alguns dos dados do Relatório do 4º ciclo de monitoramento de metas do PNE que apontam para uma desigualdade educacional grande entre a parcela com o menor e o maior NSE, bem como a desigualdade por regiões (com as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com índices educacionais mais baixos do que as regiões Sul e Sudeste) e considerando a complementação da União de maneira híbrida, abrangendo municípios mais pobres que não seriam atendidos com a complementação no modelo anterior do FUNDEB, o FUNDEB permanente pode ser considerado um potencial instrumento para a diminuição das desigualdades educacionais. Como aponta Farenzena, em entrevista (FRANÇA; VALENTE, 2021), com base na em dados de 2017 e uma complementação ainda de 20%, há uma projeção de que o atendimento da complementação passaria de 1700 municípios para 3000.

Além do mais, a obrigatoriedade de 70% da complementação VAAT ser destinada a Educação Infantil, tendo em conta que é uma etapa ainda com um percentual baixo de atendimento em relação às outras, o FUNDEB permanente também pode ser interpretado como um potencial diminuidor das desigualdades educacionais dessa etapa no que se refere às outras.

A análise dos artigos selecionados permitiu observar que muitos avanços em direção à educação pública de qualidade foram construídos com a participação de organizações como FINEDUCA, Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), mobilizações populares, outros agentes institucionais e pesquisadores da área que disputaram no campo político a defesa pelo financiamento da educação. Para além disso, levantaram dados com base em relatórios e sistemas de informações (como o SIOP), bem como criaram ferramentas (SimCAQ) para que houvesse aporte teórico e consistente para a defesa e promoção de políticas públicas que, mesmo que paulatinamente, contribuíssem para a melhoria da educação pública de qualidade.

Indicar avanços possíveis a partir da nova legislação não significa que não existam desafios para o enfrentamento das desigualdades ou que não existam

disputas ainda em jogo, sobretudo relacionadas às interpretações sobre a legislação aprovada, regulamentações delas decorrentes, alterações nos textos legais, estratégias de acompanhamento e controle social.

Observou-se, portanto, um importante movimento de disputa pela política que se reflete e que está registrado nos artigos analisados. Esse movimento de disputa não se esgota nos debates realizados ao longo do processo de tramitação da legislação, mas se perpetua para além da aprovação do texto legal, abrangendo também as interpretações dos textos e as disputas pela sua implementação, avaliação, monitoramento, revisão.

A produção da política não se encerra na aprovação da lei, mas a ultrapassa e se fortalece na produção da pesquisa sobre a própria política. E, ao mesmo tempo em que constrói conhecimentos, instrumentaliza a ação e o controle social sobre a política em diversas dimensões. Considera-se que este trabalho não esgota o tema, que exige a continuidade de pesquisas na área, mas apresenta-se como uma contribuição relevante para a sistematização do debate sobre o FUNDEB permanente, os avanços e limites da política de fundos para a educação.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alda Judith. **O planejamento de pesquisas qualitativas em educação**. Cadernos de pesquisa, n. 77, p. 53-62, 1991.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco; XAVIER, Flavia Pereira. **Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais**. Revista Brasileira de Sociologia, v. 4, n. 7, p. 49-82, 2016.

ALVES, Thiago; DE REZENDE PINTO, José Marcelino. **As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 10, 2020.

AMARAL, Nelson Cardoso. **PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 32, n. 3, p. 653-673, 2016.

BARBOSA, Ivone Garcia; SILVEIRA, Telma Aparecida Teles Martins; SOARES, Marcos Antônio. **O Novo Fundeb e a Educação Infantil: da política de consenso neoliberal à práxis política emancipatória**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n.º 15-A, de 2015. 4ª reunião ordinária - reunião n.º: 0054/17 - Audiência pública**. Sessão de 7 mar. 2017. Brasília, 2017. Notas Taquigráficas. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas/NT07.03.17.pdf>>. Acesso em: 29 de novembro de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n.º 15-A, de 2015. 4ª reunião ordinária - reunião n.º: 0054/17 - Audiência pública**. Sessão de 7 mar. 2017. Brasília, 2017. Notas Taquigráficas. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas/NT07.03.17.pdf>>. Acesso em: 13 de fevereiro 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022.** Brasília, DF: Inep, 2022.

CÁSSIO, Fernando; MOURA, Fernanda; XIMENES, Salomão Barros. **Ataque ao Fundeb: intersecções entre ultraliberais e reacionários no projeto de privatização do fundo público.** FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.

CASTRO, Vanessa Dias Bueno de et al. **A Educação Especial na Tramitação do Novo Fundeb: disputas entre o público e o privado.** Fineduca-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, n. 26, p. 1-20, 2022.

CASTIONI, Remi; CARDOSO, Monica Aparecida Serafim; CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis. **Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional.** 2021.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **O que é o CAQ?** Disponível em: <[CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença.** Cadernos de pesquisa, n. 116, p. 245-262, 2002.](https://campanha.org.br/caqi-caq/o-que-e-o-caq/#:~:text=O%20CAQi%20%C3%A9%20o%20padr%C3%A3o,como%206%C2%AA%20economia%20do%20mundo.>>. Acesso em: 20 de novembro de 2023.</p></div><div data-bbox=)

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação escolar, a exclusão e seus destinatários.** Educação em Revista, p. 205-222, 2008.

DE ARAÚJO MELCHIOR, José Carlos. **Financiamento da Educação: subsídios à Constituinte**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 1, 2011.

DE FARIA, Ana Lúcia Goulart; CANAVIEIRA, Fabiana Oliveira; ARELARO, Lisete. **Apresentação Especial: uma homenagem à grande Lisete Arelaro**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.

DE LIMA PESSANHA, Fabiana Nery. **O Financiamento da Educação das Crianças de 0 a 3 Anos no Município de São Gonçalo/RJ: limites e tensões entre o público e o privado**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 11, 2021.

DE LIMA PESSANHA, Fabiana Nery. **Políticas Educacionais e o Financiamento à Creche em São Gonçalo/RJ: um estudo de caso (2011-2020)**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.

DE NAZARETH, Henrique Dias Gomes. **Escolas charter e o novo FUNDEB: um necessário obstáculo à privatização e as tentativas de derrubá-lo**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 11, 2021.

DE OLIVEIRA, Nerivaldo Lopes; CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Financiamento da educação básica de qualidade: os caminhos e descaminhos até o novo Fundeb**. 2021.

DE SOUZA, Fábio Araújo. **Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”: análise da Emenda Constitucional 108/2020**. Vértices (Campos dos Goitacazes), v. 23, n. 3, p. 788-802, 2021.

DOS REIS BRUNO, Dhaiene de Jesus. **A Oferta da Educação Infantil em Condições de Qualidade no Contexto no Novo Fundeb**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.

DOURADO, Luiz Fernandes; MARQUES, Luciana Rosa; SILVA, Maria Vieira. **Fundeb e os desafios para a garantia do direito à educação básica**. Retratos da Escola, v. 15, n. 33, p. 645-660, 2021.

DUBET, François. O que é uma escola justa?. Cadernos de pesquisa, v. 34, n. 123, p. 539-555, 2004.

EDUCAÇÃO, Ministério da. **Cartilha Novo FUNDEB 2021**. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf>>. Acesso em: 09 de fevereiro de 2023.

FARENZENA, Nalú. **Custo aluno-qualidade: resenha de uma trajetória**. Revista retrato da escola. Brasília, DF. Vol. 13, n. 26 (maio./ago. 2019), p. 347-359, 2019.

FARENZENA, Nalú. **A política de fundos e as responsabilidades federativas pela oferta de educação básica**. Fineduca: revista de financiamento da educação. Porto Alegre, RS. Vol. 10 (2020), p. 1-19, 2020.

FERRAZ, Marcos Alexandre. Capítulo I: Estado, Política e Sociabilidade. In: GOUVEIA, A.; SOUZA, A.; TAVARES, T. **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2011. Disponível em: <<http://www.nupe.ufpr.br/Documentos/MAFerraz.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2022.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos et al. **O FUNDEB como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020**. 2021.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. **As pesquisas denominadas "estado da arte"**. Educação & sociedade, v. 23, p. 257-272, 2002.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; LUTZ, Diego. **Para Além do Acesso: o direito à educação infantil de qualidade exige financiamento adequado**. Fineduca: revista de financiamento da educação. Porto Alegre, RS. Vol. 12 (2022), p. 1-16, 2022.

FRANÇA, Magna et al. **Entrevista: Os desafios do financiamento da educação básica no contexto do novo Fundeb-Prof. Dra. Nalú Farenzena**. 2021.

GALVÃO, Taís Freire; PEREIRA, Mauricio Gomes. **Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração**. Epidemiologia e serviços de saúde, v. 23, p. 183-184, 2014.

GLUZ, Micaela Passerino. **O Novo Fundeb É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 11, 2021.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. **O financiamento da educação no Brasil e o desafio da superação das desigualdades**. SOUZA, Angelo Ricardo et al. Políticas Educacionais: conceitos e debates, v. 2, 2011.

GOUVEIA, Andréa; SOUZA, Ângelo. **A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb**. Em Aberto, v. 28, n. 93, 2015.

MARTINS, Paulo Sena. **O Papel do Legislativo na discussão de Fundos educacionais**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 10, 2020.

MAINARDES, Jefferson. **Metapesquisa no campo da política educacional: elementos conceituais e metodológicos**. Educar em revista, v. 34, p. 303-319, 2018.

MILLS, C. Wright. **Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

MORAIS, Ana Letícia Bandeira. **A Dinâmica Federativa e as Políticas de Fundos para o Financiamento da Educação Básica Brasileira**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.

MORAIS, Christianni Cardoso. **Aulas régias, cobrança do subsídio literário e pagamento dos ordenados dos professores em Minas Gerais no período colonial.** Educação em Perspectiva, v. 3, n. 1, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. **Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal.** Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global, 2000.

OLIVEIRA, Mariano Laio de; RODRIGUES, Elenita Gonçalves; SOUZA, Marcelo Lopes de. **Efeito Supletivo do Fundeb via complementação da União: análise das receitas dos Valores Anuais por Aluno (VAA) efetivos (2007 a 2014).** Textos para discussão, 40. Brasília-DF. Inep/MEC.2015.

PERES, Alexandre José de Souza, SOUZA, Marcelo Lopes de, ALVES, Fabiana de Assis; RODRIGUES, Elenita Gonçalves. **Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios.** Brasília-DF. Textos para discussão, 39. Inep/MEC.2015

PINTO, José Marcelino. **As Esperanças Perdidas da Educação de Jovens e Adultos com o Fundeb.** FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 11, 2021.

PINTO, José Marcelino. **A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade.** Propuesta educativa, n. 52, p. 24-40, 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social.** Educação & Sociedade, v. 39, p. 846-869, 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil.** Educação & Sociedade, v. 37, p. 133-152, 2016.

PINTO, José Marcelino. **O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade.** Em Aberto, v. 28, n. 93, 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** Educação & Sociedade, v. 28, p. 877-897, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. **Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil.** EccoS revista científica, v. 8, n. 1, p. 23-46, 2006.

RIBEIRO, Andreia Couto. **Desigualdade no Financiamento da Educação Básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb.** FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.

RIBEIRO, Isabela Ramos; SALVADOR, Evilasio da Silva. **Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária.** Revista Katálysis, v. 21, p. 76-85, 2018.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. **As pesquisas denominadas do tipo Estado da Arte em educação.** Revista diálogo educacional, v. 6, n. 19, p. 37-50, 2006.

SAMPAIO, Gabriela Thomazinho Clementino; DE OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela. **Dimensões da desigualdade educacional no Brasil.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 31, n. 3, p. 511-530, 2015.

SENA, Paulo. **A legislação do Fundeb.** Cadernos de pesquisa, v. 38, n. 134, p. 319-340, 2008.

SENA, Paulo Martins. **Os rumos do FUNDEB.** Pesquisa e Debate em Educação, v. 9, n. 2, p. 788-815, 2019.

SILVA, MARCUS QUINTANILHA DA. **Fundeb, remuneração docente e dívida pública: uma discussão sobre disputa pelo fundo público (2008–2016).** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 36, n. 2, p. 649-669, 2020.

SIMÕES, Armando Amorim. **As metas de universalização da educação básica no Plano Nacional de Educação: o desafio do acesso e a evasão dos jovens de famílias de baixa renda no Brasil.** PNE em movimento 4. Brasília: INEP/MEC, 2016.

SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga; FONSECA, José Aguinaldo. **Trajetórias educacionais como evidência da qualidade da educação básica brasileira.** Revista Brasileira de Estudos de População, v. 38, 2021.

SOUZA, José Paulo de; PEREIRA, Laércio Barbosa. **Pós-graduação no Brasil: análise do processo de concentração.** Acta Scientiarum Maringá, v. 24, n. 1, p. 159-166, 2002.

TRIPODI, Zara Figueiredo; PERES, Ursula Dias; ALVES, Thiago. **Os desafios do financiamento da educação básica no Brasil em perspectiva multidisciplinar.** Education Policy Analysis Archives, v. 30, n. 45, p. 01-12, 2022.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem.** Jomtien, Tailândia:

UNESCO, 1990. Disponível em: <

VIEIRA, Andrea Mara RS. **O novo Fundeb e o Direito à Educação:: avanços, retrocessos e impactos normativos.** Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 125, 2022.

VOSGERAU, Dilmeire Sant Anna Ramos; ROMANOWSKI, Joana Paulin. **Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas.** Rev. Diálogo Educ, p. 165-190, 2014.

APÊNDICE 1 – PUBLICAÇÕES LEVANTADAS NA CAPES E FINEDUCA

Ano	Autor	Tipo de trabalho	Título	REFERÊNCIA	
CAPES					
1	2021	Magna França; Lucia de Fatima Valente	Entrevista	Os desafios do financiamento da educação básica no contexto do novo Fundeb	FRANÇA, Magna et al. Entrevista: Os desafios do financiamento da educação básica no contexto do novo Fundeb-Prof. Dra. Nalú Farenzena. 2021.
2	2021	Nivaldo Lopes de Oliveira; Fabrício Aarão Freire Carvalho	Artigo	Financiamento da educação básica de qualidade: os caminhos e descaminhos até o novo Fundeb	DE OLIVEIRA, Nivaldo Lopes; CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. Financiamento da educação básica de qualidade: os caminhos e descaminhos até o novo Fundeb. 2021.
3	2022	Zara Figueiredo Tripodi; Ursula Dias Peres; Thiago Alves	Artigo	Os Desafios do Financiamento da Educação Básica no Brasil em Perspectiva Multidisciplinar	TRIPODI, Zara Figueiredo; PERES, Ursula Dias; ALVES, Thiago. Os desafios do financiamento da educação básica no Brasil em perspectiva multidisciplinar. Education Policy Analysis Archives, v. 30, n. 45, p. 01-12, 2022.
4	2020	Paulo Sena Martins	Artigo	O Papel do Legislativo na discussão de Fundos educacionais	MARTINS, Paulo Sena. O Papel do Legislativo na discussão de Fundos educacionais. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 10, 2020.
5	2021	Fábio Araújo de Souza	Artigo	Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”: análise da Emenda Constitucional 108/2020	DE SOUZA, Fábio Araújo. Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”: análise da Emenda Constitucional 108/2020. Vértices (Campos dos Goitacazes), v. 23, n. 3, p. 788-802, 2021.
6	2021	Remi Castioni; Leandro de Borja Reis Cerqueira; Monica Aparecida Serafim Cardoso	Artigo	Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional	CASTIONI, Remi; CARDOSO, Monica Aparecida Serafim; CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis. Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional. 2021.

7	2021	LUIZ FERNANDES DOURADO; LUCIANA ROSA MARQUES; MARIA VIEIRA SILVA	Entrevista	Fundeb e os desafios para a garantia do direito à educação básica	DOURADO, Luiz Fernandes; MARQUES, Luciana Rosa; SILVA, Maria Vieira. Fundeb e os desafios para a garantia do direito à educação básica. Retratos da Escola, v. 15, n. 33, p. 645-660, 2021.
8	2022	Maria Luiza Rodrigues Flores; Diego Lutz	Artigo	Para Além do Acesso: o direito à educação infantil de qualidade exige financiamento adequado	FLORES, Maria Luiza Rodrigues; LUTZ, Diego. Para Além do Acesso: o direito à educação infantil de qualidade exige financiamento adequado. Fineduca: revista de financiamento da educação. Porto Alegre, RS. Vol. 12 (2022), p. 1-16, 2022.
9	2021	Maria Aparecida dos Santos Ferreira; Ramon Igor da Silveira Oliveira	Artigo	O Fundeb como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020	FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos et al. O FUNDEB como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020. 2021.
10	2022	Andrea Mara R.S. Vieira	Artigo	O novo Fundeb e o Direito à Educação: avanços, retrocessos e impactos normativos	VIEIRA, Andrea Mara RS. O novo Fundeb e o Direito à Educação: avanços, retrocessos e impactos normativos. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 125, 2022.
FINEDUCA					
1	2022	Andreia Couto Ribeiro	Artigo	Desigualdade no Financiamento da Educação Básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb	RIBEIRO, Andreia Couto. Desigualdade no Financiamento da Educação Básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.
2	2021	Henrique Dias Gomes de Nazareth	Artigo	Escolas charter e o novo FUNDEB: um necessário obstáculo à privatização e as tentativas de derrubá-lo	DE NAZARETH, Henrique Dias Gomes. Escolas charter e o novo FUNDEB: um necessário obstáculo à privatização e as tentativas de derrubá-lo. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 11, 2021.

3	2021	Micaela Passerino Gluz	Artigo	O Novo Fundeb É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb	GLUZ, Micaela Passerino. O Novo Fundeb É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 11, 2021.
4	2022	Ivone Garcia Barbosa; Telma Aparecida Teles Martins Silveira; Marcos Antônio Soares	Artigo	O Novo Fundeb e a Educação Infantil: da política de consenso neoliberal à práxis política emancipatória	BARBOSA, Ivone Garcia; SILVEIRA, Telma Aparecida Teles Martins; SOARES, Marcos Antônio. O Novo Fundeb e a Educação Infantil: da política de consenso neoliberal à práxis política emancipatória. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.
5	2022	Dhaiene de Jesus dos Reis Bruno	Artigo	A Oferta da Educação Infantil em Condições de Qualidade no Contexto no Novo Fundeb	DOS REIS BRUNO, Dhaiene de Jesus. A Oferta da Educação Infantil em Condições de Qualidade no Contexto no Novo Fundeb. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.
6	2022	Fernando Cássio; Fernanda Moura; Salomão Barros Ximenes	Artigo	Ataque ao Fundeb: intersecções entre ultraliberais e reacionários no projeto de privatização do fundo público	CÁSSIO, Fernando; MOURA, Fernanda; XIMENES, Salomão Barros. Ataque ao Fundeb: intersecções entre ultraliberais e reacionários no projeto de privatização do fundo público. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.
7	2022	Ana Letícia Bandeira Morais	Artigo	A Dinâmica Federativa e as Políticas de Fundos para o Financiamento da Educação Básica Brasileira	MORAIS, Ana Letícia Bandeira. A Dinâmica Federativa e as Políticas de Fundos para o Financiamento da Educação Básica Brasileira. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.
8	2022	Vanessa Dias Bueno de Castro; Marcia Maurilio Souza; Marileide Gonçalves França; Rosângela	Artigo	A Educação Especial na Tramitação do Novo Fundeb: disputas entre o público e o privado	CASTRO, Vanessa Dias Bueno de et al. A Educação Especial na Tramitação do Novo Fundeb: disputas entre o público e o privado. Fineduca-Revista de Financiamento da

		Gavioli Prieto; Douglas Christian Ferrari de Melo			Educação, v. 12, n. 26, p. 1-20, 2022.
9	2021	José Marcelino de Rezende Pinto	Artigo	As Esperanças Perdidas da Educação de Jovens e Adultos com o Fundeb	DE REZENDE PINTO, José Marcelino. As Esperanças Perdidas da Educação de Jovens e Adultos com o Fundeb. FINEDUCA- Revista de Financiamento da Educação, v. 11, 2021.
10	2021	Fabiana Nery de Lima Pessanha	Artigo	O Financiamento da Educação das Crianças de 0 a 3 Anos no Município de São Gonçalo/RJ: limites e tensões entre o público e o privado	DE LIMA PESSANHA, Fabiana Nery. O Financiamento da Educação das Crianças de 0 a 3 Anos no Município de São Gonçalo/RJ: limites e tensões entre o público e o privado. FINEDUCA- Revista de Financiamento da Educação, v. 11, 2021.
11	2022	Ana Lúcia Goulart de Faria; Fabiana Oliveira Canavieira; Lisete Arelaro (in memoriam)	Seção temática	Apresentação Especial: uma femenagem à grande Lisete Arelaro	DE FARIA, Ana Lúcia Goulart; CANAVIEIRA, Fabiana Oliveira; ARELARO, Lisete. Apresentação Especial: uma femenagem à grande Lisete Arelaro. FINEDUCA- Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.
12	2020	Paulo Sena Martins	Artigo	O Papel do Legislativo na discussão de Fundos educacionais	MARTINS, Paulo Sena. O Papel do Legislativo na discussão de Fundos educacionais. FINEDUCA- Revista de Financiamento da Educação, v. 10, 2020.
13	2022	Fabiana Nery de Lima Pessanha	Artigo	Políticas Educacionais e o Financiamento à Creche em São Gonçalo/RJ: um estudo de caso (2011- 2020)	DE LIMA PESSANHA, Fabiana Nery. Políticas Educacionais e o Financiamento à Creche em São Gonçalo/RJ: um estudo de caso (2011- 2020). FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.

**APÊNDICE 2 – CARACTERÍSTICAS DOS TRABALHOS LEVANTADOS NA CAPES E
NA FINEDUCA**

	Autor	Título	Região	Instituição	Qual o Periódico	Temáticas
CAPES						
1	Magna França; Lucia De Fatima Valente	Os desafios do financiamento da educação básica no contexto do novo Fundeb	Nordeste e Sudeste	UFRN e UFU	Revista Educação e Políticas em Debate – v. 10, n. 1, p. 20-28, jan./abr. 2021 - ISSN 2238-8346	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
2	Nerivaldo Lopes De Oliveira; Fabrício Aarão Freire Carvalho	Financiamento da educação básica de qualidade: os caminhos e descaminhos até o novo Fundeb	Norte e Norte	UFPA e UFPA	Revista Educação e Políticas em Debate	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
3	Zara Figueiredo Tripodi; Ursula Dias Peres; Thiago Alves	Os Desafios do Financiamento da Educação Básica no Brasil em Perspectiva Multidisciplinar	Centro-Oeste, Sudeste e Sudeste	UFOP, USP e UFG	Arquivos Analíticos de Políticas Educacionais	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
4	Paulo Sena Martins	O Papel do Legislativo na discussão de Fundos educacionais	Centro-Oeste	UnB	FINEDUCA	Tramitação FUNDEB permanente
5	Fábio Araújo De Souza	Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”: análise da Emenda Constitucional 108/2020	Sudeste	UFRJ	Vértices	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
6	Remi Castioni; Leandro De Borja Reis Cerqueira; Monica Aparecida Serafim Cardoso	Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional	Centro-Oeste, Centro-Oeste e Centro-Oeste	UNB; UCB; IESB	REVISTA Educação e Políticas em Debate	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
7	Luiz Fernandes Dourado; Luciana Rosa Marques; Maria Vieira Silva	Fundeb e os desafios para a garantia do direito à educação básica	Centro-oeste, Nordeste, Sudeste	UFG, UFPE, UFU	Revista Retratos da Escola	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
8	Maria Luiza Rodrigues Flores; Diego Lutz	Para Além do Acesso: o direito à educação infantil de qualidade exige financiamento adequado	Sul e Sul	UFRGS	FINEDUCA	Etapas e modalidades
9	Maria Aparecida Dos Santos Ferreira; Ramon Igor Da Silveira Oliveira	O Fundeb como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020	Nordeste e Nordeste	IFRN	Revista Educação e Políticas em Debate	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos

10	Andrea Mara R.S. Vieira	O novo Fundeb e o Direito à Educação: avanços, retrocessos e impactos normativos	Centro-Oeste	UnB	Revista Brasileira de Estudos Políticos	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
Fineduca						
1	Andreia Couto Ribeiro	Desigualdade no Financiamento da Educação Básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb	Centro-Oeste	UCB	FINEDUCA	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
2	Henrique Dias Gomes De Nazareth	Escolas charter e o novo FUNDEB: um necessário obstáculo à privatização e as tentativas de derrubá-lo	Sudeste	UNIRIO	FINEDUCA	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
3	Micaela Passerino Gluz	O Novo Fundeb É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb	Sul	UFPRGS	FINEDUCA	Tramitação FUNDEB permanente
4	Ivone Garcia Barbosa; Telma Aparecida Teles Martins Silveira; Marcos Antônio Soares	O Novo Fundeb e a Educação Infantil: da política de consenso neoliberal à práxis política emancipatória	Centro-Oeste, Centro-Oeste e Centro-Oeste	UFG, UFG e IFG	FINEDUCA	Etapas e modalidades
5	Dhaiene De Jesus Dos Reis Bruno	A Oferta da Educação Infantil em Condições de Qualidade no Contexto no Novo Fundeb	Sul	UFPR	FINEDUCA	Etapas e modalidades
6	Fernando Cássio; Fernanda Moura; Salomão Barros Ximenes	Ataque ao Fundeb: intersecções entre ultraliberais e reacionários no projeto de privatização do fundo público	Sudeste, Sudeste e Sudeste	UFABC, UFABC e PUC-Rio	FINEDUCA	Tramitação FUNDEB permanente
7	Ana Letícia Bandeira Morais	A Dinâmica Federativa e as Políticas de Fundos para o Financiamento da Educação Básica Brasileira	Centro-Oeste	UnB	FINEDUCA	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
8	Vanessa Dias Bueno De Castro; Marcia Maurilio Souza; Marileide Gonçalves França; Rosângela Gavioli Prieto; Douglas	A Educação Especial na Tramitação do Novo Fundeb: disputas entre o público e o privado	Sudeste (x5)	USP (3x), UFES (2x)	FINEDUCA	Etapas e modalidades

	Christian Ferrari De Melo					
9	José Marcelino De Rezende Pinto	As Esperanças Perdidas da Educação de Jovens e Adultos com o Fundeb	Sudeste	USP	FINEDUCA	Etapas e modalidades
10	Fabiana Nery De Lima Pessanha	O Financiamento da Educação das Crianças de 0 a 3 Anos no Município de São Gonçalo/RJ: limites e tensões entre o público e o privado	Sudeste	UERJ	FINEDUCA	Etapas e modalidades
11	Ana Lúcia Goulart De Faria; Fabiana Oliveira Canavieira; Lisete Arelaro (In Memoriam)	Apresentação Especial: uma homenagem à grande Lisete Arelaro	Sudeste (x2), Nordeste	UNICAMP, UFMA, USP	FINEDUCA	Contextos gerais e desafios das Políticas de Fundos
12	Paulo Sena Martins	O Papel do Legislativo na discussão de Fundos educacionais	Centro-Oeste	UnB	FINEDUCA	Tramitação FUNDEB permanente
13	Fabiana Nery De Lima Pessanha	Políticas Educacionais e o Financiamento à Creche em São Gonçalo/RJ: um estudo de caso (2011-2020)	Sudeste	UERJ	FINEDUCA	Etapas e modalidades